This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Ger
3835
15

WIDENER LIBRARY
HX 1793 R

Ger 3835.15

FROM THE LIBRARY OF PROFESSOR KONRAD VON MAURER
OF MUNICH.
N° 2508

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Ueber das

Selfgovernment

in

England und in Preußen.

Von einem ehemaligen preußischen Staatsbeamten.

(Separatabdruck aus Pickford's Volkswirthsch. Monatsschrift.)

Erlangen,

Verlag von Ferdinand Enke.

1858.

Digitized by Google

Ger 3835.15

Harvard College Library
Von Maurer Collection
Gift of A. C. Coolidge
Jan. 13, 1904

HOHENZOLLERN

Druck von Junge & Sohn in Erlangen.

Digitized by Google

Vorwort.

Der Verfasser der vorliegenden Schrift hat eine lange Reihe von Jahren in der preußischen Verwaltung gedient und insbesondere die Communalverhältnisse vielfältig zu beobachten Gelegenheit gehabt. Bei der gegenwärtig sich aufdrängenden großen Frage über die Gestaltung eines Selfgovernments in Preußen, und bei dem reichen Material, welches die fleißigen Arbeiten deutscher Geschichtsforscher über die Entstehung und Ausbildung des Selfgovernments in England, als dem Geburtslande dieser Staatseinrichtung, geliefert haben (wie namentlich die musterhafte Quellenarbeit des Professor R. Gneist: „über das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht"), lag es sehr nahe, die englischen und preußischen Verhältnisse zu vergleichen, und sich die Möglichkeit der Uebertragung der englischen Einrichtungen auf Preußen, oder deren Unzulässigkeit, sowie die sich für Preußen aber ergebende besondere Gestaltung anschaulicher zu machen. Dieses ist der

Digitized by Google

Zweck der folgenden Blätter, deren Verfasser in der Stein-Hardenbergschen Organisationsperiode politisch erzogen, und den alt-liberalen Ansichten zugethan, sich bewußt ist, den geschichtlichen Boden der preußischen Staatsverwaltung und die Pflege der aus seiner inneren Eigenthümlichkeit hervorgegangenen Organe nicht verlassen, dabei jedoch die den Bedürfnissen der Zeit angemessene, weitere Ausbildung vor Augen behalten zu haben.

Digitized by Google

Die letzte Hälfte des 18. Jahrhunderts fand in dem mittlern und westlichen Europa die Bedürfnisse der Völker und Staaten mit den aus dem Mittelalter herübergekommenen feudalistischen Institutionen und den unter dem absoluten Königthum gebildeten Verwaltungsmaximen in einem stets unleidlicheren Widerspruch. Der Zeitgeist und die Finanzen verlangten eine Entwicklung der individuellen Kräfte, der die geschlossenen Stände des Mittelalters in allen Wegen lähmend entgegenstanden. An die Scholle gefesselt, unfähig ein freies Eigen zu erwerben, durch Frohnden und Abgaben erdrückt, und der patrimonialen Willkür seines Gutsherrn fast widerstandslos Preis gegeben, war es doch mit dem Bürger der Bauer, der als der eigentliche Paria der Gesellschaft die schweren Staatslasten vorzugsweise tragen mußte, während der Adel davon so gut wie verschont blieb. Das bedeutende Grundeigenthum der Geistlichkeit war in der todten Hand zu einem todten Kapitale geworden. Die bürgerlichen Gewerbe waren in die Städte gebannt; und über alle gewerblichen und städtischen Interessen herrschte eine erstarrte Zunft- und oligarchische Gemeindeordnung und die bis in's Kleinste eindringende Vormundschaft der Administrativbehörden. Denn den Ständen war wohl noch ein gut Stück Willkür nach Unten geblieben: ihre Widerstandskraft nach Oben war dagegen im Wesentlichen gebrochen. Ueber die Staatsgewalt verfügte so gut wie unum-

Digitized by Google

schränkt der Landesherr. Vorzugsweise von der Individualität der Fürsten hing es ab, was hier genützt oder unterlassen und begangen wurde. Waren die Fürsten einsichtig und tüchtig, so kam viel Gutes zu Stande; waren sie beschränkt oder schwach, so war das Volk der Willkür ihrer habsüchtigen Umgebungen preis gegeben. Es fehlte an jeder Einrichtung, die den Privatrechten Schutz gegen die ständische Willkür und den wirklichen Bedürfnissen der Völker Gehör und Geltung verschaffte: es fehlte eine gesicherte Theilnahme des Volks am öffentlichen Leben.

Nur Ein Land, England, war in allen diesen Beziehungen dem übrigen Europa vorangeschritten. Hier waren die Feudalverhältnisse schon in früheren Zeiten gelöst oder wenigstens gemildert, eine freiere Entwicklung der Volkskräfte, eine volksthümliche Verwaltung, eine starke Heranziehung der höheren Gesellschaftsklassen zu den öffentlichen Lasten und — nach revolutionären Stürmen — eine für den Druck der öffentlichen Meinung jederzeit nachgiebige Verfassung errungen worden. Die Früchte dieser glücklichen Entwicklung kamen zu Tage, als der Widerstreit der bestehenden Verhältnisse mit den Zeitbedürfnissen auf dem Kontinent zum gewaltsamen Bruche und zu einer stürmischen Ausgleichung führte. Auf die britischen Institutionen waren daher auch, wo es sich fernerhin um den Umbau der kontinentalen Staaten handelte, die Blicke aller Staatsmänner gerichtet. Allein jede Staatsform, bemerkt schon Dahlmann, ist am Ende den Staatssitten unterthan: diese wurden entscheidend für die verschiedenartige Richtung, die das Staatsleben in Frankreich und dagegen in Deutschland seit Ende des vorigen Jahrhunderts eingehalten hat. In dem der Selbstregierung in kleineren und kleinsten Kreisen vollständig entwöhnten Nachbarlande wußte man sich aus der revolutionären Anarchie nur durch den Militärdespotismus zu retten, und hat alle Nachahmung englischer Verfassungsformen den hergebrachten leichtfertigen Mißbrauch der bureaukratisch centralisirten Staatsmaschinerie nicht auszutilgen und daher auch die Wiederkehr revolutionärer Erschütterungen und schließlich des Militärdespotismus nicht zu verhüten vermocht: die Garantien der öffentlichen Freiheit und Ordnung liegen eben noch mehr in der Verwaltung wie in der Verfassung.

Digitized by Google

Anders war es in Deutschland: die Keime, die aus den britischen Eilanden herübergetragen wurden, fielen hier zwar in einen lange vernachlässigten, aber doch in einen ungleich empfänglicheren Boden. Auch in Deutschland hatten zwar die Regierungen im Laufe der letzten Jahrhunderte das öffentliche Leben großentheils aufgesaugt. Gezwungen und gewohnt, jeden Impuls von Oben abzuwarten, hatte sich das Volk der Selbstsorge auch für die sich täglich aufdrängenden Bedürfnisse, denen es selber am Besten abzuhelfen vermag, entwöhnt; und mit der Selbstthätigkeit war das Selbstvertrauen und der Gemeinsinn geschwunden. Die Formen und Traditionen der Selbstverwaltung hatten sich jedoch noch überall in unserem Gemeinde-, korporativen und ständischen Wesen erhalten; der altgermanische Trieb war nicht ausgestorben, nur eingerostet; und wenn die Nation gleichwie in Frankreich in ihrem Ideenleben und auch in der Praxis einiger Staaten auf die Nach- und Weiterbildung der britischen Verfassungsformen ein zu einseitiges Gewicht legte, so fehlte es doch von Anfang an nicht an den staatsmännischen Autoritäten, die für die Bedeutung einer volksthümlichen Verwaltung nach dem Vorbilde Großbritanniens in die Schranken traten. In diesem Sinne wirkte schon der verstorbene Oberpräsident von Vinke durch seine „Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens" (herausg. v. Niebuhr 1815). Die Stein'sche Reformperiode war von demselben Geiste erfüllt. Neuestens aber dürfte sich vor Allem einflußreich für den Fortbau in dieser Richtung das ausgezeichnete Werk von Prof. R. Gneist: „Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht" (1. Theil, Berlin bei Springer) bewähren. Es soll auch uns bei den nachfolgenden Untersuchungen über die Ausführbarkeit eines Selfgovernments in Preußen hauptsächlich zum Leitfaden dienen.

Englische Verhältnisse.

Um die gegenwärtigen inneren Verwaltungsverhältnisse in England zu verstehen, muß man einen Rückblick auf seine Vergangenheit und seine Geschichte werfen. Wilhelm, der Normanne, fand bei seiner Eroberung des Landes bereits

Digitized by Google

die sächsische Eintheilung in Grafschaften vor und behielt diese bei. Die Grafschaften bildeten nach wie vor die Amtsbezirke für die Finanz- und Gerichtsverwaltung. Er zerlegte dann das Land in 60,000 Lehen, wovon circa 1400 königliches Reservat blieben, über 28,000 der Kirche als Ausstattung zufielen und 30,000 unter die weltlichen Mannen, die Kronvasallen und deren Untervasallen vertheilt wurden. Die Besitzer der Ritterlehen bildeten im Mittelalter die Ritterschaft, die mit den Städten, welche mit ihnen gleiche Besteuerung und gleiche Jury hatten, zusammenhielt und in der Grafschaft obenan stand. Außer den Rittern bildeten den Kern der Landbevölkerung die Freisassen (liberi homines) mit erblichem Besitz und festen Abgaben an den Grundherrn, darunter sehr zahlreich die unfreie Bauernschaft (villani und bordarii); und letzlich die Leibeigenen im engeren Sinne (servi). Im Jahr 1215 errangen sich Barone, Ritter und Gemeinden im Kampfe mit der Willkür des Königs Johann die magna charta, wodurch ihnen der Schutz der Personen und des Eigenthums durch Rechtsspruch von Männern ihres Gleichen und der Gemeindegenossen gesichert wurde. Zu Ende des 13. Jahrhunderts unter Eduard I. bildete sich aus den großen Kronvasallen (Baronen) ein consilium magnum des Königs, welches anfänglich bei wichtigen Angelegenheiten neben seinem Staatsrath zu Rath gezogen und bald periodisch zu diesem Zweck einberufen wurde. Bei außerordentlichen Angelegenheiten wurden zu diesen Versammlungen später auch Vertreter der Grafschaften, bestehend aus Repräsentanten der Ritterschaft und der Städte gezogen, zuerst unter Heinrich III. in tumultarischen Zeiten, sodann unter Eduard I., der ihre Bethätigung als eine thatsächliche Nothwendigkeit zur Stärkung der Gesetze, Abhilfe der Beschwerden und zur Steuerbewilligung anerkannte. An die Spitze der Grafschaftsrepräsentanten stellte sich bald die zahlreiche Ritterschaft, die hier eine bessere Rolle spielte als unter den großen Kronvasallen, und so erfolgte ohne ausdrückliches Gesetz die Theilung in Ober- und Unterhaus. Die Wahlkörperschaft des Unterhauses bildeten damals wie heute die vermöglicheren Mittelklassen, für die sich schon unter Hein-

Digitized by Google

rich IV. in der letzten Hälfte des 15. Jahrhunderts der Namen: Gentlemen, Gentry findet. Den Kern dieser Gentry gab die alte landsäßige Ritterschaft, vermischt mit neuen Besitzern der (veräußerlichen) Rittergüter, und mit den städtischen Honoratioren. Es war ein naturwüchsiger Bau, den kein späterer Angriff umzustürzen vermochte. Unter den Tudors im 16. Jahrhundert steigerte sich zwar die Königliche Gewalt durch die Energie kräftiger Fürsten, die dem Lande Macht nach Außen, und der katholischen Hierarchie den Todesstoß gaben, zu einer für die Volksrechte und den parlamentarischen Einfluß gefährlichen Höhe. Und solange die königlichen Uebergriffe vereinzelt blieben, und mehr von übermäßiger persönlicher Energie als von Abneigung gegen die freieren Institutionen Zeugniß gaben, ließ sie die derbe Volksnatur willig über sich ergehen. Als sich jedoch die Stuarts träge für die Erhaltung der Nationalmacht und Ehre, dagegen der Volksreligion und den Volksfreiheiten systematisch feindselig erwiesen, führte die Revolution ein neues Geschlecht auf den Thron und zu einer Beschränkung der königlichen Rechte, die die Konstitution gegen alle ferneren Gewaltgelüste sicher stellte.

Den Hauptträger des englischen Selfgovernments bildet bekanntlich das Friedensrichteramt. Eduard I. hatte bereits zu Ende des 13. Jahrhunderts wegen der häufigen Fehden, Raufereien und Räubereien, Polizeiherren (conservatores pacis) ernannt, welche die Verbrecher auffangen und verhaften und unter vierteljährigem Zusammentritt über kleinere Vergehen erkennen sollten, während die Bestrafung der größeren Verbrechen den reisenden Richtern vorbehalten blieb. So entstand schon damals das Institut der Friedensrichter, welches sich im Laufe der Zeiten immer mehr ausgebildet hat. Auf ihm ruht, seitdem sich das Ehrenamt des Scheriffs auf den Vorsitz bei den Parlamentswahlen beschränkt, das ganze administrative Selfgovernment der Grafschaft (im Durchschnitt von 450,000 Seelen, etwa so viel wie ein preußisches Regierungsdepartement). Den Grundstock des Friedensrichteramtes bildet jene Gentry, wie erwähnt, grossentheils Rittergutsbesitzer, sodann angesehenere Rentiers, Advokaten und sogar Geistliche — also ein Adel nicht allein der Hu-

Digitized by Google

sen, des Vermögens, sondern auch der höheren Bildung und gesellschaftlichen Geltung. Rittergutsbesitzer sind nach Aufhebung der Lehensverhältnisse die Inhaber der ehemaligen Ritterlehen und die jetzigen größeren ländlichen Grundeigenthümer; sie bilden keinen geschlossenen und privilegirten Stand, haben vielmehr mit dem Bürger und Bauer das gleiche Familien- und Vermögensrecht und Gericht, die gleiche Steuerpflicht und die höchste Steuerlast, ragen, wie gesagt, als Klasse über ihre Mitbürger nur durch ihre höhere (Gymnasial- und Universitäts-) Bildung und ihren größeren Grundbesitz hervor. Zur Wählbarkeit zum Friedensrichteramt wird, neben der Ansäßigkeit in der Grafschaft, ein Grundeigenthum von 600 Rthlr. jährlicher Rente verlangt; nur gewisse Klassen (Lords vom Parlament, Mitglieder des Staatsraths, Richter der Citys), sind davon ausgenommen und werden ohne Weiteres als Friedensrichter zugelassen. Eine fernere Bedingung ist eine genügende gesellschaftliche Unabhängigkeit und Muße für die Handhabung der öffentlichen Geschäfte: die Friedensrichter dienen ohne Gehalt — wer sich der Selbstbewirthschaftung unterzieht, ist von dem Amte ausgeschlossen. An Kandidaten fehlt es darum nicht. Im Laufe der volkswirthschaftlichen Entwicklung Großbritanniens ist der größte Theil der ehemaligen Bauernhöfe zu größeren (Ritter-) Gütern zusammengewachsen und das Erstgeburtsrecht trägt wesentlich dazu bei, daß sich dieser Besitz ohne die Arbeit der Selbstbewirthschaftung in den Familien zu erhalten vermag.

Die Anzahl der Friedensrichter beläuft sich in einer Grafschaft auf 100—300, im Ganzen auf 14,000, wovon jedoch nur $^1/_4$ beschäftigt ist, so daß man die Zahl der aktiven Richter im Ganzen auf 3—4000 anschlagen kann. Schon diese große Zahl erleichtert dem Einzelnen die Geschäftslast; jeder Friedensrichter hat aber außerdem seinen Schreiber, (Clerk) der alles offizielle Schreibwerk besorgt. Demselben Clerk fallen die für die verschiedenen Geschäfte bewilligten Sporteln zu; wo sie, wie häufig, zu seinem Unterhalt nicht ausreichen, muß der Friedensrichter zuschießen. Gerade in diesen Opfern, in der Unentgeltlichkeit des Amtes wurzelt sein großes Ansehen.

Die Anmeldung zu dem Amte erfolgt bei dem Lord Lieute-

Digitized by Google

nant der Grafschaft, zugleich der erste Friedensrichter; dieser berichtet an den Lordkanzler, der dann unter königlichem Namen die Friedensrichter ernennt und in die Liste (Commission) eintragen läßt. Ueble Amtsführung, Nichtansässigkeit in der Grafschaft, Verlust der Qualifikation durch Aufgeben des Grundbesitzes sind Gründe der Amtsentfernung. Die Entlassung eines Friedensrichters — stillschweigend durch Weglassung des Namens in der neu ausgefertigten Kommission — gehört jedoch zu den äußersten Seltenheiten. Bei einer so äußerst verwickelten, ungeordneten, auf den Präcedenzfall gebauten Gesetzgebung muß gegen unabsichtliche Irrungen mit Nachsicht verfahren werden. Von einem Aufsichtsrecht durch wechselnde Departementschefs, oder gar von einer Beeinflussung durch die Parteiregierungen ist nirgends die Rede. Die Wogen, die das britische Staatsruder hinüber und herüberschleudern, brechen sich an dem Heiligthume der inneren Verwaltung, und ob der Friedensrichter gegen die Gesetze verstoßen, darüber erkennen nur die Gerichte.

Die Geschäfte der einzelnen Friedensrichter bestehen in der allgemeinen Polizeipflege, in der Verhaftung der Verbrecher, in dem ersten Angriff in der Kriminalrechtspflege, in der summarischen Untersuchung. Sie erkennen über kleinere Vergehen, über Wilddiebereien, Vagabondiren, Betteln, in Zoll- und Steuer-Contraventionen. Sie verwalten die Gewerbepolizei, ertheilen die Konzessionen zu Schankstätten, Bierhäusern, die Jagdscheine, wachen über die Aufrechthaltung der öffentlichen Sitten und Ehrbarkeit, über lüderliche Häuser, verbotene Spiele, kontrolliren die öffentlichen Verbesserungen und Verschönerungen, haben die Aufsicht über die Korrektionshäuser, Arbeitshäuser und Gefängnisse. Sie konkurriren die der Militzeinrichtung, sorgen für Fortschaffung, Einquartirung und Verpflegung der königlichen Truppen, vereiden angeworbene Soldaten und Matrosen. Sie haben die Aufsicht in Armensachen und über Niederlassungen. Sie treiben die Grafschaftssteuern bei und entscheiden über dabei eintretende Defraudationen und Kontraventionen. Sie sorgen für die Unterhaltung der öffentlichen Wege, Brücken ꝛc.

In den vierteljährlichen Grafschaftsversammlungen der Frie-

Digitized by Google

densrichter (Quarter Sessions) werden die allgemeinen, die ganze Grafschaft betreffenden Gegenstände verhandelt. Hier werden die Grafschaftssteuern zur Unterhaltung der Gefängnisse, Arbeitshäuser und Krankenanstalten ausgeschrieben. Diese Versammlungen bilden ferner eine Appellationsinstanz in Beschwerden über die Friedensrichter, über Einschätzungen zur Armensteuer ꝛc.; und zugleich — unter Beiziehung Rechtskundiger — ein Korrektionalgericht über kleinere Kriminalfälle, deren Bestrafung nicht über 18 Monate hinausreicht. Unentbehrlich für dies Kollegium ist der von ihnen ernannte beständige Secretair, (clerk of the peace) gewöhnlich ein Rechtsanwalt; er wird auf Lebenszeit ernannt und erhält ein festes Gehalt, ist die Seele aller Gerichts- und Verwaltungsgeschäfte und protokollirt die Verhandlungen. — An den Grafschaftsversammlungen pflegt übrigens, ohne daß dadurch die Validität der Geschäfte irgend litte, nur die Elite der eifrigen Friedensrichter Theil zu nehmen: ein Verwaltungskörper, geht eben auch ihre Autonomie nicht über die Anwendung der bestehenden Gesetze.

So viel über die Stellung und Aufgabe der Friedensrichter im Bezirke und in der Grafschaft.

Für die Ausbildung dieser Stellung und der Bezirke, denen die einzelnen Friedensrichter vorstehen, die Kreiseintheilung, wurden die von den kontinentalen sehr verschiedenartigen volkswirthschaftlichen Verhältnisse maßgebend. In England waren schon seit dem Mittelalter Gewerbs- und Handelsrechte an keine bestimmten Orte gebunden, das Vermögens- und Familienrecht im ganzen Lande das gleiche (Common Law.): es bestehen zwischen den städtischen und bäuerlichen Volksklassen keine rechtlichen, allein die socialen Unterschiede, welche sich aus der Verschiedenartigkeit des Berufslebens von selbst herausbilden. Gegen eine dem Kontinent analoge Entwicklung selbstständiger Organe der ländlichen Gemeindeverwaltung stritt aber nicht minder die Eigenthümlichkeit der Anlage und des Gangs der Bodenvertheilung. Bäuerliche Dörfer mit zusammenhängenden Häuserreihen waren von jeher in England eine Seltenheit; die einzelnen Höfe lagen mehr zerstreut um die Herrensitze in weitausgedehnten Kirchspielen. Aus diesen Kirchspielen sind aber in Folge der durch das Kom-

Digitized by Google

mon Law garantirten freien wirthschaftlichen Bewegung, der freien Veräußerlichkeit der Höfe, und eingreifender Erwerbs und politischer Konjunkturen, die selbstständigen bäuerlichen Besitzungen in den letzten zwei Jahrhunderten mehr und mehr verschwunden. Die Höfe wurden von den großen Grundbesitzern zusammengekauft; der wohlhabende Bauernstand ist untergegangen, an seine Stelle sind Pächter getreten, die auf ihren Pachtungen von 200—1200 Morgen gegenwärtig den Mittelstand auf dem Lande bilden. Für diesen Pächterstand sind die Gutsherren die natürlichen Verwaltungschefs. Ueber deren Verwaltungsbezirke entschied dagegen das mit der gesammten volkswirthschaftlichen Entwicklung nicht minder eng zusammenhängende Armenwesen. Es ist bekannt, wie in Folge des rapiden Aufschwungs der Maschinenindustrie, der Unmöglichkeit unter der modernen aristokratischen Vertheilung einen kleinen Bodenbesitz, ja nur eine Hausstätte zu erwerben, und der aristokratisch-hierarchischen Vernachlässigung des Volksunterrichts, die ländliche Armuth und Armenlast in England erschreckend heranwuchs. Zur Aufbringung dieser Armensteuer reichten die Kräfte der einzelnen Kirchspiele nicht mehr aus, es mußten neue größere Verbände geschaffen werden, die für die jetzige Kreiseintheilung maßgebend wurden. Durch das Gesetz von 1834 wurde nämlich ein neukreirtes centrales Armenamt ermächtigt, zwangsweise Armenverbände einzuführen, d. h. eine gewisse Anzahl von Kirchspielen zu einer Sammt-Gemeinde für die Armenpflege zu vereinigen. Ein solcher Verband besteht etwa aus 24 Kirchspielen mit einer Bevölkerung von 15 bis 20,000 Seelen. Der Haushalt dieser Verbände ruht auf direkten Steuern, von Grundstücken und Gebäuden. Unter diesen hat die Armensteuer alle übrigen überflügelt; von den 51 Millionen, die der Kreis, und zwar zum weitaus größten Theil die Rittergutsbesitzer, für seine verschiedenen Gemeinzwecke aufbringt, werden für Armenzwecke 33 Millionen Thaler, für die Unterhaltung der Wege nur 10 Millionen Thaler, für die Polizeiverwaltung und Justizpflege nur 3 Millionen Thaler, verwandt. Dadurch wurde eben der Armenverband zur Unterlage für die neue Kreisverfassung, der sich nunmehr auch die Kreisgerichtsbarkeit und die Civilstandsregister anschloßen.

Digitized by Google

Verschieden von dem ländlichen gestaltete sich, wiederum im engen Zusammenhang mit der volkswirthschaftlichen Entwicklung des Landes, der städtische Verwaltungsorganismus. Aufgabe der städtischen Korporation bildet in England, wie überall, die Verwaltung des Stadtvermögens und der städtischen Anstalten, die Sicherheitspolizei und eine gewisse Gerichtsbarkeit. Gegen 200 Städte haben gegenwärtig dergleichen Korporationsrechte und 18 der größten gelten sogar als Grafschaften mit Grafschaftsrechten.

Insgesammt enthalten sie eine Bevölkerung von $4^1/_2$ Millionen, darunter 17 über 60,000, gegen Hundert zwischen 9000—60,000 und 102=9000 und weniger. Vermöge ihrer Korporationsrechte verwalten sie ihr Stadtvermögen, ihre städtischen Anstalten, als da sind Irrenhäuser, Gefängnisse, Korrektionshäuser, Beleuchtungsanstalten ꝛc. und verwenden dazu das städtische Einkommen. Auch ihre Polizei wird in der Regel durch den Major und eine Anzahl Rathsherren verwaltet; auf Antrag des Gemeinderaths können jedoch für den Zweck aus der Zahl der Advokaten von wenigstens 5 jähriger Praxis besonders besoldete Polizeirichter ernannt werden. Ihrer größeren Hälfte nach üben die Städte endlich auch das gleiche Recht der Strafgewalt, wie die Quarter Sessions der Grafschaft, unter dem Präsidio ihres Stadtrichters. Jede dieser Korporationen hat ihren Gemeinderath, der von der Bürgerschaft aus einer bestimmten (Grund- oder beweglichen) Vermögensklasse alle 2 Jahre zu einem Drittel neu gewählt wird. Der vorsitzende Major wechselt jährlich: dagegen hat der Gemeinderath seinen ständigen besoldeten Stadtschreiber, der die Protokolle führt, die Urkunden und Akten bewahrt und wie der clerk of peace für die ländliche, so für die laufende Verwaltung der Städte die eigentliche Seele bildet. Weitere städtische Beamte sind der Schatzmeister; (Treasurer), der auf Ordre des Gemeinderaths Zahlungen leistet und über die jährlichen Einnahmen und Ausgaben unter Kontrolle eines von der Bürgerschaft gewählten Ausschusses Rechnung führt, dazu ein, insbesondere in den größeren Städten sehr zahlreiches Bureaupersonal. Für die administrative Polizei, für die Verwaltung der städtischen Anstalten werden vom Gemeinderath auch besondere Committees ernannt.

Digitized by Google

Durch das Wachsen der Bevölkerung in den größeren Städten und die daraus hervorgehende Last der Polizeigeschäfte hat die Anstellung besoldeter Polizeirichter sehr zugenommen; auch die unbesoldeten Konstabler reichten nicht mehr aus; immer lauter wurde das Bedürfniß nach besoldeten Polizeimannschaften, die dann auch in den großen Städten militärisch organisirt in's Leben traten. An solchen Orten ist das ganze Selfgovernment nahe daran, sich in eine bloße Patronage über besoldete Inspektoren, Sekretäre und Polizeidiener aufzulösen.

An äußerer und innerer Entwickelung des korporativen Lebens sind die englischen Städte von jeher gegen die deutschen zurückgeblieben, woran wohl das verschiedenartige Verhältniß zwischen Stadt und Land in England und auf dem Kontinent vorzugsweise die Schuld trägt.

Mit der Grafschaftsverwaltung in England schließt sich das Selfgovernment im engeren Sinne. Höher hinauf beginnt die Parlamentsregierung. Wir erinnerten schon oben, wie diese durch die revolutionären Stürme, die der Uebermuth der Stuarts anfachte, nur um so fester wurzelte. Seitdem ist die Krone aller selbsteigenen Gewalt und Machtvollkommenheit, jedes Rechts zu selbstständigen Ordonanzen entkleidet. Akte, die ursprünglich dem König im Rath zustanden, sind nunmehr der Beschließung der Stände unterworfen, es ist damit eine große Masse von Verwaltungsgegenständen, — das Gebiet der sogenannten Privatbills, an das Parlament übergegangen. Zu diesen Verwaltungsaufgaben, woran beide Häuser Theil nehmen, gehören insbesondere die Ertheilung von Korporations-, Gesellschafts- und Expropriationsrechten, Indigenatsrechte für Kirchspiele, Stadtgemeinden, College's ꝛc. Sie werden vom Parlament in besonderen Comité's behandelt und füllen die gute Hälfte der Arbeit jeder Parlaments-Session. Auch ein besonderes Beamtenthum ist für diese Verwaltung entstanden. Der Sprecher des Unterhauses erhält 36,000 Rthlr. Gehalt und ist pensionsberechtigt, der Vorsitzende der Comité's erhält 9000 Rthlr., der dirigirende Sekretär, Protokollführer und Journalist zusammen 21,000 Rthlr., dazu ein sehr starkes und gut bezahltes Unterpersonale, ein dirigirender Clerk (Sekretär) mit 21,000 Rthlr.; die übrigen Clerks

Digitized by Google

mit 30,000 Rthlr. und das dienende Personale mit 30,000 Rthlr. Gehalt. Zur Bestreitung dieser Besoldungen bezieht das Unterhaus an 700,000 Rthlr. Sporteleinkünfte hauptsächlich durch die Privat-Bills, — beispielsweise: eine Meile Eisenbahn-Konzession 20—95,000 Rthlr.

Auffälliger noch als in dieser Ueberhäufung des Parlaments mit Distrikts- und lokalen Verwaltungsaufgaben (die Wurzel des Nepotismus und der Profitchenmacherei) tritt die Unzulänglichkeit der hergebrachten Organe des Selfgovernments in der neueren Centralisirung verschiedener wesentlicher Verwaltungszweige hervor. In jeder Richtung wird dies Streben bemerklich. Für das Sicherheitsbedürfniß der ungeheueren Hauptstadt ist im Ministerium des Innern eine neue centrale Polizeiverwaltung entstanden, mit mehr als 6200 durch die Regierung bestellten und besoldeten Polizeibeamten. Auch in anderen Städten hat sich mit der wachsenden Bevölkerung das besoldete Dienstpersonal und insbesondere auch die Zahl der besoldeten Polizeirichter vermehrt. Man zählt gegenwärtig im ganzen Königreich über 16,300 besoldete Lokalpolizei-Beamte, sämmtlich unter der Oberleitung des Ministers des Innern, wenn auch mit Vorbehalt der verfassungsmäßigen Selbstständigkeit der Grafschaften und Korporationen. Ferner stehen zwar (s. o.) die Untersuchungsgefängnisse, -Detentions- und Korrektionshäuser unter Verwaltung der Ortsbehörden (Quarter-Sessions). Der Staat hat jedoch einen großen Theil der Kosten übernommen und sich dafür die Bestätigung und Abänderung der Regulative vorbehalten. Ausschließlich seine Sache ist die Verwaltung der Staatsstrafgefängnisse (Unterhaltungskosten $2^1/_2$ Millionen Thaler). Einem vorübergehenden Bedürfnisse diente die Generalkommission zur Ablösung der Zehnten und Servitute, und Regulirung der bäuerlichen Verhältnisse (Ablösung der Renten und Gefälle des früheren unfreien Bauerbesitzes, copyhold); sie hat ihre Geschäfte zum Theil schon beendet. Dagegen hat sich aus dem Finanzministerium ein Unterministerium der Domänen und Forsten und der öffentlichen Arbeiten herausgesondert; es ist der Anfang zu einem Ministerium der Unterrichts-Angelegenheiten vorhanden; für die kleineren Rechtsangelegenheiten wurden besondere Kreisgerichte gebildet.

Digitized by Google

In den Augen der Partei des Selfgovernments nach altem Zuschnitt sind dies ebensoviel bureaukratische Attentate gegen die Konstitution von Alt-England. Zutreffender scheint die Ansicht, daß jener Zuschnitt für das moderne Bedürfniß zu eng, und ehe die Elemente eines neuen Selfgovernments gezeitigt, eine bureaukratische Ordnung immer noch besser ist, als das träge Verharren in dem alten Schlendrian. War die aristokratische Gentry in Stadt und Land weniger nachlässig in ihrer Pflichterfüllung, so wären auch die eigentlichen bêtes noires ihrer ohnmächtigen Eifersucht: das Gesundheits- und Armenamt nicht so bureaukratisch gewappnet in's Leben getreten. Nur die Nachlässigkeit der städtischen Korporationen führte zur Errichtung eines besonderen Gesundheitsamtes, für die Durchführung zweckgemäßer Erleuchtung, Reinigung, Straßenpflasterung, Abzugskanäle, Kirchhöfe ꝛc. insbesondere in den größeren Städten. Der Chef des Amts erhält 12,000 Rthlr.; sein Sekretär 6000 Rthlr. Gehalt; ihre Anordnungen treten jedoch nur auf Grund einer besonderen Ermächtigung durch eine lokale Parlamentsakte in's Leben. Auch das Armenamt entstand nur in Folge der groben Mißbräuche der älteren Kirchspiels-Verwaltung. Durch das Gesetz von 1834 wurden 618 neue Armenverbände errichtet, wie erwähnt die Grundlage der neuen Kreisverbände. Zur Durchführung und Verwaltungskontrolle der neuen Armengesetze wurde das centrale Armenamt, bestehend aus einem Präsidenten und zwei Sekretären, darunter ein Justitiarius, errichtet. Auf seine Anordnung werden neue Arbeitshäuser gebaut; es erläßt die Regulative für die Verwaltung der Armenbehörden, veranlaßt nach Bedürfniß, die Anstellung besonderer Beamten und regulirt ihre Amtsgewalten. Die weitere Verwaltung verbleibt dagegen den durch die Steuerzahler gewählten Kreisarmenbehörden. Diese schreiben die Armensteuern aus, bilden die Verwaltungsausschüsse für die Armen- und Arbeitshäuser und stellen die besoldeten Beamten an. Oberinstanz für die Streitigkeiten der verschiedenen Armenverbände mit der Befugniß, schwierige Fragen zur richterlichen Entscheidung zu bringen, sind die Quarter-Sessions.

Nur vorsichtig hat sich dagegen die centralisirende Tendenz bisher an das Unterrichtswesen gewagt. Es lag in England bis

Digitized by Google

neuestens ausschließlich in der Hand der Privaten und der Kirche. Alle Pläne eines durch den Staat zu organisirenden und überwachenden, durch die Gemeinde erhaltenen und geleiteten allgemeinen Volksunterrichts, wurden an der orthodoxen Eifersucht der Staatskirche und der Sekten, deren jede dem ganzen Unterrichtswesen ihr besonderes religiöses Gepräge aufdrücken möchte, zu Schanden. Dem Zelotismus waren alle Schulen gemischter Konfession, jede Freiwilligkeit des Religionsunterrichtes ein Gräuel. Allein die Vernachlässigung der dem Wohlthätigkeitsprinzipe und der Kirchlichkeit überlassenen Volksbildung, trat doch insbesondere in den großen Städten, in der Rohheit und dem Elend der Masse zu schreiend hervor, um nicht endlich wenigstens einer indirekten Staatsbeihilfe Eingang zu verschaffen. Vom Parlamente wurden 20,000 Pfund zur Beförderung der allgemeinen Erziehung und zum Bau von Schulhäusern und zur Unterstützung von Schullehrer-Seminarien bewilligt, und dieser erste Zuschuß hatte sich bis zum Jahre 1854 für ganz Großbritannien und Irland auf gegen 4 Millionen Thaler gesteigert. Im Ministerium wurde für diese Angelegenheiten eine besondere Abtheilung, bestehend aus dem Lord-Präsidenten, dem Minister des Innern, dem Schatzkanzler und einigen anderen Mitgliedern ernannt, und diesen ein Unterpersonal von einem Sekretär, 35 Schulinspektoren und zahlreichen Bureaubeamten zugetheilt. Gegenwärtig werden in den von der Regierung unterstützten Wochenschulen 2 Millionen 100,000, in den Sonntagsschulen 2 Millionen 400,000 Kinder unterrichtet, und sind alle diese Schulen, so lange sie eine Unterstützung empfangen, der Inspektion des Staats unterworfen.

Der allgemeinen Verkehrsinteressen nimmt sich das Handelsamt an. Es hat die Vorprüfung aller Eisenbahnbills, wahrt die öffentlichen Interessen, macht seine Einwendungen gegen bedenkliche Bestimmungen vor dem Parlamente geltend, überwacht die Ausführung der genehmigten Bills, schlichtet die Streitigkeiten zwischen den Gesellschaften, sichert die Beförderung der Posten und wirkt selbst auf die Einrichtung billiger Eisenbahnzüge. Es hat seine Inspektoren, jeden mit 3000 Rthlr. Gehalt.

Die Zahl der Richter ist in England verhältnißmäßig klein,

Digitized by Google

aber gut besoldet. England hat 3 Reichsgerichte, zugleich die Träger des öffentlichen Rechts und die festen Schranken gegen die englische Parteiregierung. Sie bilden die Appellationsgerichte in Civil- und Strafsachen; die Polizeistrafsachen gehören vor die Friedensrichter, Vergehen mittlerer Art vor die Quarter-Sessions und die städtischen Quartalgerichte, schwere Vergehen vor die Assisen. Für die kleinen Civilprozesse sind, wie schon erwähnt, seit dem Jahre 1846 neue Kreisgerichte errichtet, mit einem unerwartet umfangreichen Erfolg, indem z. B. im Jahre 1852 über 474,000 Klagen, im Werth von $9^1/_2$ Millionen angebracht und darunter über 244,000 durch Erkenntnisse abgemacht wurden.

So liefert auch die englische Verwaltung, wohin man ausschaut, den Beweis, daß für die öffentlichen Bedürfnisse unserer Zeit mit dem unbesoldeten Ehrenamte und der wechselnden Geschäftsführung und mit der Isolirung der kleinen und kleinsten Kreise nicht überall auszureichen ist: es gibt ein Zuwenig-, so gut wie ein Zuvielregieren. Das hat man auch in England empfunden, und dem Bedürfniß, wie durch die erwähnten neuen Centralorgane, so insbesondere auch durch die Vermehrung des Verwaltungspersonales Rechnung getragen. Im Jahre 1854 zählte man in England und Schottland über 39,000 Staats-Verwaltungsbeamte, nämlich 11,200 Zollbeamte, 5700 Steuerbeamte, 22,700 Postbeamte. Unter Abzug der untern Beamten, die die mehr mechanischen Dienstleistungen verrichten, bleiben doch über 17,800 Bureau- und höhere Beamte; und dabei sind die Justizbeamten, die Polizeibeamten, das Militär zu Wasser und zu Lande, die Flotte und die auswärtigen Angestellten noch gar nicht gerechnet, — ebensowenig wie die 10,500 pensionirten Staatsdiener.

Unterscheidet man die Beamten nach ihren Leistungen und ihrer Geltung, so finden sich als oberste Klasse circa 60 Stellen, die mit dem jedesmaligen Ministerium wechselnd, in der Regel durch Männer von hervorragender politischer Bildung besetzt sind. Unter ihnen als zweite Klasse, die hohen Beamten des permanenten Dienstes, die kein Verwaltungschef entbehren kann. Sie sind für jeden Chef die sachverständigen Rathgeber, die eigentlichen Decernenten für die Geschäftsführung, die Depositärs der amtlichen Traditionen. Ihre Stellen sind sehr hoch geachtet, werden

Digitized by Google

zum Theil wie die der Minister besoldet, und meist mit älteren Advokaten oder geschäftskundigen Männern des Spezial-Comités besetzt. Als eine dritte Klasse folgen dann die Bureaubeamten, (clerks), circa 8000 an der Zahl, Unter-Bureauchefs, Rechnungsbeamte, Registratoren u. s. w. In ihren höheren Stellen wird noch auf Tüchtigkeit gesehen, insoferne eben die Chefs ohnedem nicht durchkommen. In der Regel fällt jedoch die Besetzung dieser clerkships der Patronage und dem parlamentarischen Einfluß anheim: sie werden an die Abgeordneten der Grafschaft oder der Flecken, die mit der Regierung stimmen, zur Verstärkung ihres politischen Einflusses vertheilt. Gleichsam die Unterbedienten des Parlaments, findet bei dieser Klasse kein Aufsteigen zu einer höheren Stufe statt, und entscheidet, soweit sie es bringen können, für ihre Beförderung lediglich das Dienstalter. Ein Wunder, daß sich darunter nicht noch mehr mittelmäßige und unfähige Subjekte finden! Das Uebel ist übrigens schon arg genug — eine der größten Schattenseiten der parlamentarischen Verwaltung! Der Einfluß der herrschenden Klasse, das Familieninteresse der in Stadt und Land den Ton angebenden Gentry ist jedoch noch viel zu fest gewurzelt und mächtig, um trotz wiederholter Angriffe, eine Reform durch Einführung eines gebildeten Beamtenstandes in irgend nahe Aussicht zu stellen.

Auch die vielvermögende parlamentarische Regierung Großbritanniens ist demnach von eigenthümlichen und empfindlichen Uebelständen begleitet. Ihr Schwerpunkt liegt im Unterhause: höchst wohlthätig wirken daher die Gegengewichte, die gegen dessen Uebermacht in der Konstitution des Landes vorgesehen sind. Ein solches Gegengewicht bilden vor Allem die mächtigen Gerichte welche Freiheit, Ehre und Vermögen gegen jede Vergewaltigung sicher stellen; bildet nicht minder das Oberhaus, dem als erblichen Reichsrath eine gewichtige Stimme und eine starke Theilnahme bei der Besetzung der politischen Aemter zusteht, das gestützt auf das Veto des Königs die Uebergriffe des Unterhauses zurückweist. Ein solches Gegengewicht liegt endlich auch in der formellen Gewalt des Königthums, in dessen Namen sich alle Verwaltung vollzieht: in dem Bewußtsein der regierenden Parteien, daß sie königliche Pflichten zu erfüllen haben. Die

Digitized by Google

Ehrerbietung gegen das Königthum ist in Großbritannien kein bloßes Wort, keine leere Form, die Macht der regierenden Parteien erhält erst durch das Königthum den Stempel der Rechtmäßigkeit.

Die preußischen Verhältnisse.

In Preußen nimmt die innere Entwickelung einen der englischen fast entgegengesetzten Gang. In England ein durch mehrhundertjährige Volkskriege mit den Franzosen und Spaniern früh und kräftig erstarktes Nationalgefühl; eine Krone, die sich an der Errungenschaft dieser Kämpfe, den bürgerlichen und religiösen Freiheiten, thöricht vergreift; eine Aristokratie, die ihrer Majorität nach, alle Traditionen und die gegenseitigen wirthschaftlichen und politischen Leistungen mit der Nation eng verknüpfen, und deren Einfluß daher, nachdem die Volkssache triumphirt, in der ganzen Verfassung und Verwaltung zum herrschenden wird. Preußen umgekehrt ein Land, das durch eine Reihe staatskluger und kriegstüchtiger Fürsten aus verschiedenen Stämmen, ja Nationalitäten, allmälig zusammen erobert, schließlich durch einen großen Monarchen im Kampfe gegen halb Europa zum Großstaat erweitert, und durch ein zahlreiches stehendes Heer und eine straffe Verwaltung bis 1806 als Großstaat behauptet wird. An diesem Wachsthum hatte die Nation sowenig selbstständigen Antheil wie die auf ihre provinziellen und ständischen Privilegien eifersüchtige Aristokratie: es war das ausschließliche Werk des Königthums und seiner Diener.

Durch diesen wesentlich monarchischen Bildungsprozeß erhielt die ganze bürgerliche Verfassung Preußens ein eigenthümliches, wenn auch in den verschiedenen Landestheilen verschiedenartiges, Gepräge. In den östlichen Provinzen hatte sich die deutsche Ritterschaft eine slavisch gewordne Bevölkerung unterworfen und mit dem einheimischen slavischen Adel in das Land getheilt. Durch zahlreiche deutsche Einwanderungen wurde die Bevölkerung allmälig germanisirt. Die Keime der Freiheit unter diesem deutschen Landvolk erstickten jedoch unter der Ungunst der Verhältnisse und unter schwachen Fürsten; durch den 30jährigen Krieg entkräftet ward ein großer Theil des Bauernstandes mit

Digitized by Google

seinem Eigenthum und seiner Person dem Adel unterthan, die Erbunterthänigkeit im Wesentlichen wieder vorherrschend. Aehnlich erging es auch in Pommern und Schlesien, wo die Heirathen der Fürsten mit deutschen Fürstentöchtern und, wie insbesondere in Schlesien die Klosterstiftungen, der deutschen Kolonisation und den germanischen Sitten und Einrichtungen ursprünglich Eingang verschafft. Auch hier erhielt sich die Freiheit nur in den Städten, auf dem Lande gewann die Erbunterthänigkeit in Folge des 30jährigen Kriegs überall die Oberhand. In all' diesen Provinzen verlor der Bauer mit seiner persönlichen Freiheit sein freies Eigenthum, er war meist nur der erbliche Nutznießer (Laßite), in manchen Gegenden nur der Pächter seines Hofs, wenn dieser auch immer wieder mit Bauern besetzt werden mußte; auf ihm ruhte die ganze Last der direkten Steuern und eine Bürde von Diensten, die der Gutsherr in's Ungemessene zu steigern vermochte. Es half nicht viel, was die Staatsregierung in der letzten Hälfte des 18. Jahrhunderts zur Erleichterung dieses Druckes unternahm und anordnete. Auf den zahlreichen königlichen Domänen wurde die Lage der Bauern zwar wesentlich verbessert. Es ergingen auch Verordnungen, um die ungemeßnen in gemeßne Dienste zu verwandeln, und die Provinzial-Obergerichte, von welchen die Gutsherren auf die Klagen der Bauern Recht zu nehmen hatten, wurden ausdrücklich angehalten, daß sie den Bauer schützten. Allein der Zeitgeist war mit diesen menschenfreundlichen Bestrebungen noch zu kurze Zeit im Bunde, die Kunst der Verwaltung noch zu unentwickelt; die Krone erreichte damit keine Umwandlung, nur eine Milderung in den Zuständen und die dankbare Anhänglichkeit ihrer Unterthanen.

Ueberall, in den Städten wie auf dem Lande, mußte die Staatsregierung die Hand reichen, um die durch den dreißigjährigen Krieg tief herabgekommene Verwaltung nothdürftig im Geleise zu erhalten. Die städtischen Magistratsstellen, wenn auch ausschließlich aus den städtischen Kassen besoldet, wurden nunmehr doch nur theilweise von den Kommunen, durch eine Anzahl Stadtverordneter und Viertelsmeister — meist von den Oberbehörden besetzt. Die Justizbeamten waren den oberen Justizbe-

Digitized by Google

hörden, die übrigen magistratualischen Beamten den Kriegs- und Domänenkammern untergeordnet; die Verwaltung des Kommunalvermögens unterlag einer strengen Aufsicht der durch Kriegs- und Steuerräthe geleiteten Kammern; diesen Kammern mußten alle städtischen Kassenetats zur Festsetzung und Genehmigung eingereicht werden; ihrer Genehmigung waren alle städtischen Abgaben, Bauten, die Verpachtung des städtischen Eigenthums und die Prozeßführung darüber unterworfen; an sie gingen alle städtischen Rechnungen zur Decharge.

Von den Städten war das platte Land in seiner Verwaltung und deren Beaufsichtigung völlig geschieden. Die Polizei wurde hier von den Rittergutsbesitzern, in der Regel adeligen Standes, gehandhabt; die Patrimonialgerichtsbarkeit, d. h. die Kriminal-, Civil- und Polizeijustiz galt als ein Pertinenzstück der Rittergüter; die dafür bestellten Justitiarien waren nur vom Staate approbirt, durch die Rittergutsbesitzer angestellt. Nur für die königlichen Domänen bestanden besondere königliche Justizämter; ihre Polizeiverwaltung war den königlichen Domänenpächtern und Beamten übertragen. Den weiteren Verwaltungsbezirk für das platte Land bildete der Landkreis, wiederum unter dem Vorstand eines Rittergutsbesitzers, dem Landrath, der die im Kreise vorkommenden Militärangelegenheiten, die Beaufsichtigung der Polizei über die Gutsherrn und die richtige Abführung der von den Bauern zur Kreiskasse zu zahlenden direkten Staatssteuern in Händen hatte. Nebendem bildeten die Rittergutsbesitzer des Kreises als Kreisstände einen Kommunalverband, der besonders für die Aufbringung der dem Kreise aufgelegten Militärbedürfnisse zu sorgen hatte.

Etwas günstiger stellten sich die Verhältnisse im Westen, wo die Kurfürsten von Brandenburg und Könige von Preußen theils durch Erbschaft, theils durch Verträge in dem damaligen westphälischen Kreise die Herzogthümer Cleve, Geldern, die Grafschaften Mark, Mörs, Ravensberg, Lingen und Tecklenburg, das Fürstenthum Minden und die Bisthümer Münster und Paderborn gewonnen, und diese Landestheile auch durch die Wiener Verträge im Jahr 1815 erhalten hatten, während andere Erwerbungen, namentlich Ostfriesland, Ansbach und Bay-

Digitized by Google

reuth wieder abgetreten wurden oder waren. Von den östlichen Provinzen unterschieden sich diese westphälischen Landstriche durch ihren reingermanischen Charakter, und durch ein größeres Maß und eine bessere Konservirung ihrer bürgerlichen und städtischen Rechte.

Für die Richtung des preußischen Staatslebens entschied jedoch der in den älteren Provinzen eingebürgerte aufgeklärte Absolutismus. Es war eine Herrschaft, der man bei ihren vielen Schwächen doch ihre guten Seiten nicht absprechen wird. Wir reden nicht von der sittlichen Tüchtigkeit und wohlwollenden Geschäftigkeit der Herrscher; das waren Eigenschaften, die noch mehr der Anhänglichkeit an das Königshaus als unmittelbar dem Staatswohle zu gut kamen. Allein es war wesentlich das Verdienst seiner Monarchen, wenn in Preußen Ein Gesetzbuch zu Stande kam, wenn sich die preußische Justiz vor anderen durch ihre Unparteilichkeit und die Verwaltung durch Ordnung und Sparsamkeit auszeichnete. Die Provinzial-Obergerichte und das Obertribunal in Berlin standen in der letzten Hälfte des 18. Jahrhunderts wegen ihres Eifers, ihrer Intelligenz und Integrität in höchster Achtung: der bekannte Fall, wo Friedrich II., vermeintlich um das Recht zu retten, den Rechtsgang unterbrach, machte wegen seiner Seltenheit Aufsehen.

An der Spitze der Centralverwaltung stand außer einem Justiz- und Kabinetsministerio, ein Generaldirektorium, aus 9 Ministern bestehend, die sich, von niederen Räthen unterstützt, zum Theil sächlich, theils geographisch in die Verwaltung theilten. Neben ihnen in den Provinzen die Kriegs- und Domänenkammern für die Verwaltung der königlichen Domänen und Forsten, das Militäraushebungs- und Verpflegungswesen und die Beaufsichtigung der Polizei- und Kommunalverwaltung.

So fand das Jahr 1806 den preußischen Staat: durch alle Zweige der Centralverwaltung ein zweckmäßig gegliederter Mechanismus, ein regelmäßig geordneter Geschäftsgang; allein in seinen inneren Verhältnissen noch ganz auf die Vorzeit gebaut, wenn auch die unbeschränkte Königsmacht hier, so wie in andern Ländern manche schroffe Vorrechte der privilegirten Klassen gemildert hatte. Die innere Haltlosigkeit dieses Zustände offenbarte sich im Zusammenstoße mit dem durch die Reformen der

Digitized by Google

Revolutionsperiode neu gekräftigten Frankreich. Der alte patriarchalisch-feudalistische Preußenstaat brach zusammen; ein neues Preußen ließ sich nur aufrichten, wenn man den alten Bau von Grund aus umgestaltete. So dachten wenigstens die Rathgeber Friedrich Wilhelm III. die Stein und Hardenberg. Nach ihrem Plane sollten die noch bestehenden Feudalverhältnisse gelöst, jedem Unterthan innerhalb der gesetzlichen Schranken die möglichst freie Entwicklung seiner Kräfte, Anlagen und Fähigkeiten in physischer und moralischer Hinsicht gestattet, der Bauer und der Boden und gleichzeitig die Gewerbe frei gemacht, dem Volke die Verwaltung seiner Kommunalangelegenheiten überlassen und eine Nationalrepräsentation gebildet werden, wodurch die Staatsgewalt über die Wünsche des Volks aufgeklärt und das Interesse des Volks an den Staat und dessen Erhaltung geweckt würde.

Die ähnlichen Reformen hatten in Frankreich eine wahrhaft zauberhafte Wirkung geübt. Friedrich Wilhelm III. war ein zu einsichtiger und wohlwollender Regent, um nicht auf die wesentlichsten dieser Vorschläge einzugehen. Durch das Edikt v. 9. Okt. 1807 wurde die Erbunterthänigkeit aufgehoben und der Bauer persönlich frei. Frei wurde auch der Verkehr mit dem ländlichen Grundeigenthum: die Rittergüter, bisher fast ausschließlich von Adeligen besessen, konnten nunmehr auch in bürgerliche und bäuerliche Hände übergehen. Im Jahre 1810 folgten die Gesetze über die Aufhebung der Zunftprivilegien: die bürgerlichen Gewerbe konnten seither frei, in den Städten wie auf dem Lande, betrieben werden. Daran schlossen sich 1811 die Gesetze über die Verleihung des freien Eigenthums an die Bauern und über die Ablösung der Dienste. Unterdessen war auch schon unter dem 19. November 1808 eine neue Städte-Ordnung erschienen, die den Städten die freie Wahl ihrer Vorstände und Repräsentanten, die freie Verwaltung ihres Vermögens und ihrer Kommunalangelegenheiten anheimgab. Ihr gesellte sich unter dem 26. Dezember 1808 die Verordnung über die verbesserte Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanzbehörden, im Sinne einer größern Einheit und Selbstständigkeit der Verwaltung, und in zukünftiger Verbindung mit landständischen Repräsentanten, um den Geschäftsbetrieb zu beleben und

Digitized by Google

durch Sach- und Ortskenntniß zu vereinfachen. Gleichzeitig wurde durch das Gendarmerie-Edikt vom 30. Juli 1812 eine neue Kreisordnung in Aussicht gestellt, und endlich in den Edikten über die Finanzen des Staats vom 27. Okt. 1810 und 7. Sept. 1811 dem Volke eine National-Repräsentation versprochen und durch die Verordnung vom 22. Mai 1815 auch wirklich eine Kommission zur Organisation derselben niedergesetzt.

Es war zuviel des Segensreichen, was hier die patriotische Weisheit einiger vorgeschrittenen Staatsmänner dem preußischen Volke in den Schooß schüttete: Die Freiheit will verdient sein. Aeußere Verhältnisse und innere Parteiumtriebe reichten sich die Hand, um den weitreichendsten unter diesen Reformen die Spitze abzustumpfen. Sämmtlichen deutschen Staaten waren durch die Bundesakte von 1815 Landstände zugesichert. Allein nur die süddeutschen Fürsten hatten mit diesem Versprechen Ernst gemacht. Für den österreichischen Kaiserstaat und sein halbkultivirtes Nationalitätengemenge verbot sich nicht nur jeder Gedanke an eine wahrhaft konstitutionelle Verfassung, Oesterreich konnte oder mochte auch nicht gleichgültig zusehen, wenn ihm sein Nebenbuhler in der deutschen Hegemonie in seiner politischen Entwicklung allzuweit voran kam. Es that das Seinige, um jene Karlsbader Beschlüsse zu Stande zu bringen, wonach es mit dem Artikel 13 der Bundesakte nur auf die Wiedererweckung der machtlosen mittelalterlichen Landstände abgesehen sein sollte. Die politischen Ausschweifungen der deutschen Universitätsjugend und das hitzköpfige Treiben in den süddeutschen Kammern kamen ihm dabei trefflich zu Statten. Und wenn Friedrich Wilhelm dem reaktionären Zuge nicht willenlos nachgab, so neigte er doch seiner Natur nach zu der bedächtigeren Meinung, daß man mit dem politischen Umbau an die historischen Traditionen anknüpfen müsse. Statt der erhofften konstitutionellen Verfassung erschien daher unter dem 6. Juni 1823 eine Verordnung zur Organisirung von Provinzialständen mit Vorbehalt allgemeiner Reichsstände. Daß aber dieser Vorbehalt nicht allzurasch zur That würde, dafür sorgte die rasch wachsende innere Reaktion.

Die großen inneren Reformen, deren wir eben erwähnt, waren einer bedeutenden Partei des grundbesitzenden Adels ein

Digitized by Google

Dorn im Auge. Ihre bisherige Macht über die ländliche Bevölkerung ward dadurch in der Wurzel angegriffen, und sie hielt sich dadurch nicht nur in ihrem socialen und politischen Einfluß, sondern auch in ihrem Vermögen ernstlich bedroht: man begriff noch nicht, oder wollte nicht begreifen, wie man nach Aufhebung der Unterthänigkeits- und Dienstbarkeitsverhältnisse, nach Ablösung aller Lasten und mit freien Arbeitern das alte Vermögen behaupten sollte. Und nun gar die bereits angeordnete Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit, und die in Aussicht genommene National-Repräsentation im Interesse der mittleren und unteren Klassen! War das nicht eine Auflösung aller hergebrachten socialen Bande und politischen Autoritätsbegriffe, der direkte Weg zum Umsturz von Thron und Altar? So dachte und eiferte und drängte nicht allein die Junkerpartei, die schon den auf den Ruf des Königs erfolgten Volksaufstand gegen den äußern Feind mit Mißtrauen beobachtet, die sich um die Erhaltung ihrer Privilegien selbst mit dem fremden Eroberer abgefunden hätte. So urtheilte man leider auch unter der gemäßigteren Reaktion, der es in erster Linie um Aufrechthaltung des unumschränkten Königthums zu thun war, und die, wenn auch nicht blind gegen alle Zeitbedürfnisse, doch des aristokratischen Grundbesitzes gegen die vermeintlich heranbrängende Gefahr der Demokratie nicht entbehren zu können glaubte. Friedrich Wilhelm III. war nun zwar zu sehr lebenserfahren und besonnen, um im Sinne jenes fanatischen Junkerthums das kaum aufgerichtete Gebäude wieder einzureißen und zu Haller'schen Restaurationen die Hand zu reichen. Allein er war erfüllt von der historischen Bedeutung und Würde des unumschränkten Königthums, und je mehr er sich einer unablässigen und väterlichen Sorge für die Bedürfnisse der mittlern und untern Volksklassen bewußt war, um so mehr mochten ihm in der vielbewegten und ideell überreizten Zeit die Wünsche nach einer „Theilung" seiner Gewalt mit einer Nationalrepräsentation vom Ueberfluß und vom Uebel scheinen. Ohne für mittelalterliche Institutionen zu schwärmen, war der König doch ein abgesagter Gegner alles voreiligen Experimentirens und sah leider von der gewaltigen wirthschaftlichen Umwälzung ab, die eben jetzt, und in Folge seiner eigenen bürgerlichen Reformen,

Digitized by Google

in allen hergebrachten Interessen und Ständeunterschieden im Werden war. So verblieb es bei den Provinzialständen und wurde diesen das Prinzip der ständischen Gliederung in große Fideikommißbesitzer, ehemalige Reichsunmittelbare und Standesherren, in Ritterschaft, Städte und Landgemeinden zu Grunde gelegt. Die Ritterschaft mit jenen großen Grundbesitzern erhielt hierbei ein entschiedenes Uebergewicht. An die Provinzialstände sollten sich die Kreisstände, denen die Städte einverleibt wurden, anschließen. Die Städte-Ordnung war bereits vorhanden, und eine Landgemeinde-Ordnung wurde in Aussicht gestellt. Zur Prüfung der aus den ständischen Versammlungen hervorgehenden Anträge und überhaupt zur Berathung allgemeiner Staatsangelegenheiten ward ein Staatsrath aus den Ministern, der Elite der höhern Beamten, aus großen Grundbesitzern und höheren Militärs zusammengesetzt. Die Provinzialstände traten in den Jahren $18^{22}/_{27}$, die Kreisstände in den Jahren $18^{27}/_{30}$ in's Leben; die Städte-Ordnung von 1808 wurde revidirt und erschien in dieser revidirten Gestalt den 17. März 1831. Sie wurde den Städten in der Provinz Westphalen und Sachsen verliehen, der ersteren auch unter dem 31. Okt. 1841 eine besondere Landgemeinde-Ordnung. Die Rheinprovinz erhielt wegen ihrer eigenthümlichen Verhältnisse eine besondere Stadt und Land umfassende Gemeinde-Ordnung; die Landgemeinde-Ordnung für die 6 östlichen Provinzen blieb im Rückstand.

Unterdessen kam Friedrich Wilhelm IV. an die Regierung. Die Wünsche nach einer allgemeinen Landesrepräsentation waren nicht erstorben: durch die Zusammenberufung sämmtlicher Provinzialstände kam — oder sollen wir sagen, trat? — ihnen der König entgegen. Wie sich auch der Plan der Zukunft in diesem ideenreichen, nun so tiefgebeugten Haupte gestaltet haben mochte: mit den Wünschen des Landes stand diese nicht minder auf den mittelalterlichen Ständeunterschieden fußende Verfassung nicht im Einklang. Im Sturm und Drang von 1848 mußte sie der nunmehrigen Verfassung weichen. Neben einer freien Verfassung, war aber auch das Verlangen nach einer volksthümlichen Verwaltung lebendig, einem Selfgovernment im englischen Sinne, wie es sich in den wesentlichen Grundzügen in den

Digitized by Google

Städten bereits vorfand. 1850 erschien daher nebst der Verfassungsurkunde unter dem 11. März, auch eine neue, Stadt und Land, Kreis und Provinz umfassende Kommunal-Ordnung. Stadt und Land, Rittergut und Landgemeinde waren darin nicht wesentlich geschieden. Als daher der Ueberspannung von 1848/49 in Preußen und ganz Mitteleuropa die Abspannung auf dem Fuße folgte, hatte die reaktionäre Partei nichts eiliger und eifriger als im Namen der beliebten ständischen Gliederung zu thun, die neue Kommunal-Ordnung wieder bei Seite zu schaffen. Durch das Gesetz vom 24. Mai 1853 wurden die früheren Provinzial- und Kreisstände wieder hergestellt: es wurde ferner die Städte-Ordnung von 17. März 1831 nochmals revidirt und der früheren von 1808 näher gebracht, und im Jahr 1856 nach einer vorgängigen Revision auch die Landgemeinde-Ordnung für die Provinz Westphalen vom 30. Oktober 1841 mit wenigen Modifikationen wieder eingeführt und den größeren Städten der Rheinprovinz eine neue Städte-Ordnung aufgedrungen. Dagegen blieb die längst ersehnte Landgemeinde-Ordnung für die 6 östlichen Provinzen ein frommer Wunsch: man suchte sich durch Zusätze zu der Gemeinde-Ordnung der Vorzeit zu helfen.

Auf die Beleuchtung dieser inneren Staatsordnung, wie sie sich nach dem Obigen gegenwärtig darstellt, ist es im Folgenden abgesehen; einige vergleichende Blicke auf die englischen Verhältnisse werden uns dabei zu Statten kommen.

Die Provinzialstände.

Die Provinzialstände sollten, wie die Verordnung vom 5. Juni 1823 ausspricht, im Geiste der älteren deutschen Verfassungen organisirt werden. Sie hatten eine doppelte Bestimmung: einerseits, so lange keine allgemeinen Landstände gebildet wurden: die gutachtliche Aeußerung über allgemeine und Provinzial-Gesetzentwürfe, andrerseits die Verwaltung der Kommunalangelegenheiten, soweit sie die Provinz als Ganzes betrafen, unter einer nicht drückenden Staatsaufsicht. Ihre Organisation gab den großen Grund- und Rittergutsbesitzern das entschiedene Uebergewicht. Den ersten Stand bildeten die vormals unmittelbaren deutschen Reichsstände, die Fürsten, die Standesherren,

Digitized by Google

die großen Fideikommißbesitzer, die Domkapitel; den zweiten die Ritterschaft, den dritten die Städte, den vierten die übrigen Grundbesitzer, Erbpächter und Bauern. Zur Wählbarkeit wurde — auch in den Städten — eine 10jährige ununterbrochene Dauer des Besitzes erfordert, wovon jedoch in einzelnen Fällen durch den König dispensirt werden konnte. Dagegen war in den Städten Gewerbebetrieb oder die Verwaltung eines magistratualischen Amts unerläßlich; Rechtsgelehrte und Aerzte blieben ausdrücklich ausgeschlossen; von Geistlichen verstand sich dieses von selbst. Im Stande der Landgemeinden war die Wählbarkeit an den Besitz eines als Hauptgewerbe selbst bewirthschafteten Landguts mit ebenfalls 10jährigem Besitz gebunden. Es war eine Spaltung der Stände, die dem Hervortreten der Sonderinteressen Thür und Thor öffnete. Diese Stände waren nicht sowohl die Vertreter der allgemeinen Interessen, als die Wahrer ihrer besonderen Rechte; die rechtsgelehrte Intelligenz, wenn sie sich nicht zufällig bei den gewählten städtischen Magistratspersonen vorfand, war absichtlich ausgeschlossen; die Landgemeinden, insofern ihren fast ausschließlich dem bäuerlichen Stande angehörigen Vertretern die nöthige Gesetzeskenntniß und Geschäftsbildung fehlte, standen fast schutzlos; der ununterbrochene 10jährige Grundbesitz schloß viele umsichtige Männer aus: ungeachtet Bürgern und Bauern eine ziemlich bedeutende Anzahl von Stimmen zufiel, hatten doch unter diesen Beschränkungen die großen Gutsbesitzer ein drückendes Uebergewicht.

Zu einer vielseitigen Berathung allgemeiner Gesetze waren diese Provinzialstände nicht geeignet, insofern von einer Vertretung der Kleinbürger und der untern Klassen durch eine größere Anzahl intelligenter Männer nicht die Rede war; diesen Klassen gab gegen die einseitigen Gutachten der Provinzialstände der aus einsichtigen höhern Staatsbeamten gebildete Staatsrath noch die einzige Gewähr. So weit dagegen die Stände den Provinzialbezirken als selbstständige Kommunal-Verwaltungsverbände vorstanden, konnten höchstens die mit Verwaltungsgeschäften vertrauten städtischen Deputirten einer einseitigen Verwaltung einigermassen entgegenwirken. Es waren Provinzial-Verbände ganz nach dem Muster der alten überwundenen Zeit. Schon im 16. Jahr-

Digitized by Google

hundert hatte sich hauptsächlich zur Bezahlung landesherrlicher Schulden, in der Kurmark ein landschaftliches Kreditwesen gebildet, das von der Provinz besondere Steuern erhob und diese unabhängig von den Staatsbehörden verwaltete und zur Bezahlung jener Schulden verwendete. An seine Stelle war nach den Freiheitskriegen zur Bezahlung der, in den Jahren 180⁶/₀ von der Kurmark gemachten Kriegsschulden ein neuer Verband, auf den wir noch unten zurückkommen, getreten. Bereits 1777 hatte sich auch ein ritterschaftliches Pfandbrief-Institut in der Kur- und Neumark gebildet. Endlich waren seit dem Jahre 1791 in der Kurmark Landarmenanstalten zur Aufnahme von Vagabunden, Blödsinnigen und Irren errichtet, die gleich den ähnlichen Instituten in andern Provinzen, den Irrenhäusern, Blindenanstalten, Feuer-Sozietäts-Verbänden, eine von den Staatsbehörden unabhängige Stellung behaupteten.

Seit der Einführung allgemeiner Reichsstände traten diese Provinzialstände für die Zwecke der Gesetzgebung ganz in den Hintergrund; sie hatten ferner nur noch Provinzialgesetze zu begutachten. Im Volke aber fanden sie und konnten sie während ihrer 20 jährigen Wirksamkeit, bis sie im Jahr 1847 als vereinigter Landtag zusammenen berufen wurden, nur geringen Anklang finden.

Die Provinzialregierung.

Eines um so größeren und, man darf es wohl sagen, verdienteren Ansehens erfreute sich dagegen die Seele der preußischen Grafschaftsverwaltung: die Provinzialregierungen. In England, erinnert man sich, sind es die Friedensrichter der County, oder vielmehr die eifrigsten darunter, die in den Quarter-Sessions zur Erledigung der die ganze Grafschaft angehenden Geschäfte zusammentreten. Es bestehen dort diese Geschäfte zum Theil in richterlichen Funktionen, indem unter Zuziehung lebenslänglich besoldeter Rechtsverständiger und einer Jury über kleinere Kriminalvergehen, bis zu 18 monatlicher Gefängnißstrafe erkannt wird; ferner in der Aburtheilung der Appellationen gegen die Entscheidungen der einzelnen Friedensrichter, insbesondere in Strafsachen und den Beschwerden über die Einschätzung

Digitized by Google

zur Armentaxe; im Ausschreiben der Grafschaftssteuern, in der Beaufsichtigung der Verwaltung für die Gefängnisse, Irrenhäuser und Wegebauten — kurz in der centralen, jedoch von den Ministerien völlig unabhängigen Leitung der Grafschaftsinteressen. Auch in Preußen, sollte nach der Absicht Stein's, die Idee, die seine Städteordnung so glänzend verwirklicht, das Selfgovernment, in der Provinzialverwaltung lebendig werden. Auch die Provinzialregierungen sollten durch Beiziehung des bürgerlichen Elements dem Leben näher gerückt und von dem Drahte der Staatsregierung emanzipirt werden. Nach der Verordnung vom 26. Dezember 1808 über die verbesserte Einrichtung der Provinzialpolizei- und Finanz-Behörden §. 17—19 beabsichtigte man, jeder Regierung 9 ständische auf 3 Jahre gewählte Repräsentanten zuzugesellen, um durch ihren Beirath — sie hatten kein spezielles Departement, wohl aber volle Stimme im Kollegium — die Administration mit der Nation in nähere Berührung zu setzen und den Geschäftsbetrieb durch ihre Sach- Orts- und Personenkenntniß zu vereinfachen. In England mit dem ganzen Volksgeist übereinstimmend, kam jedoch die Einrichtung in Preußen, wo man, an das Regiertwerden von oben gewöhnt, der Opfer an Geld und Zeit, die alle Selbstregierung erfordert, entwöhnt war, nie zur Ausführung.

Die Nothwendigkeit einer näheren Vertrautheit mit den Lokal- und Bezirksverhältnissen hatte sich jedoch bei den Regierungen zu dringend herausgestellt, als daß man diesem Bedürfniß nicht auf andere Art abzuhelfen suchte. Die Präsidenten und einzelne Räthe setzten sich daher in möglichst enge Kommunikation mit ihrem Regierungsdepartement; die Domänen- und Forsträthe, die Schul- und Bauräthe waren schon durch ihre Geschäfte genöthigt, sich von Zeit zu Zeit in einzelnen Stellen ihres Bezirkes aufzuhalten, den Militär- Polizei- und Kommunalräthen ward diese Lokalinspektion zur Pflicht gemacht. Waren schwierigere Verwaltungsoperationen durchzuführen, erheblichen Uebelständen abzuhelfen, so wurden auch die Landräthe zur gemeinsamen Berathung einberufen. Dem Bedürfniß, die Regierungsbeamten mehr in das Leben einzuführen, sie mit der Kreisverwaltung, insbesondere den ländlichen Lebensverhältnissen

Digitized by Google

vertraut zu machen, diente auch oft das neuere Verfahren, die landräthlichen Aemter bei längerer Abwesenheit oder Vakanzen der ritterschaftlichen Landräthe mit Regierungsassessoren zu besetzen. Allerdings ward damit auch der Abhängigkeit der Kreis-Verwaltung und Interessen von den Ministerien Vorschub geleistet. Man würde jenen Zweck schon vollständig erreichen, wenn man die angehenden Referendarien nicht blos, wie seither, eine Zeit lang auf die Domänen, sondern auch zur Unterstützung des Landraths und zur eigenen Ausbildung in das landräthliche Bureau sendete; die Anschauung der lokalen Lebensverhältnisse in der Nähe würde den Mitgliedern der Regierungen auf ihrem ganzen künftigen Lebenswege zu Statten kommen und sie in den Stand setzen, über die eingehenden Klagen, Vorstellungen und Beschwerden sachgemäßer abzuurtheilen: die Scheidewand des grünen Tisches vom wirklichen Leben würde dadurch wirksam durchbrochen. Landrath und Regierungsrath werden darum nichts weniger die beiden Hauptseiten der Verwaltung darstellen: jener mehr der Repräsentant der örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse; dieser mehr der Repräsentant der Staatsideen, der allgemeinen Gesetze und Verwaltungsgrundsätze. Beide Verwaltungsorgane werden jedoch um so wohlthätiger wirken, je inniger sie sich gegenseitig ergänzen. Es schleifen sich dann die Härten ab, die die Anwendung allgemeiner Gesetze für die einzelnen Lokalitäten und individuellen Verhältnisse öfters mit sich bringt, und es wird andererseits eine Gleichmäßigkeit der Gesetzesanwendung erzielt, wodurch man einer verschiedenartigen Behandlung der verschiedenen Gegenden und Distrikte und allen Beschwerden über Ungerechtigkeit und Unbilligkeit zuvorkommt — eine Praxis, die sich allein im Zentralpunkte der Geschäfte ausbilden kann, wo sich die Anfragen über die Schwierigkeiten der Anwendung im einzelnen Falle häufen, wo ein Fall den andern aufklärt, und der praktische Ausweg sich von selber an die Hand gibt.

Neben der tüchtigen Vorbildung ihrer Beamten und dem Einfluß einer ehrenvollen Tradition, ist es wesentlich ihre zweckmäßige Organisation, der die preußischen Regierungen ihren Ruf parteiloser und sachverständiger Verwaltung verdanken.

Digitized by Google

Wohl hat man der Kostspieligkeit dieser Verwaltung die wohlfeile Regierung Englands, (die sich jedoch, s. u., nur in der Region der Grafschaftsverwaltung vorfindet) gegenüber gestellt. Wir besitzen jedoch einmal keine Tausende von unentgeldlich fungirenden Friedensrichtern; und im Vergleich mit den übrigen kontinentalen, insbesondere mit den Regierungen der kleinern deutschen Staaten gehört die preußische Regierung im Gegentheil zu den billigsten. Es wird dies dadurch erreicht, daß hier eine Masse der verschiedenartigsten Geschäfte in den Geschäftskreis der Provinzialregierungen zusammengedrängt und so eine große Ersparung im Beamtenpersonale ermöglicht wird. Eine Hauptabtheilung beschäftigt sich mit Gegenständen, die nicht sowohl in die Sphäre des Selfgovernments im englischen Sinne, d. h. der öffentlichen Geschäfte fallen, die das Wohl und Wehe bestimmter Bezirke oder Kommunen berühren, vielmehr zum Ressort der allgemeinen Staatsverwaltung gehören. In Einer Behörde sind hier Aufgaben vereinigt, die sich in andern Staaten unter sehr verschiedene Stellen zersplittern. Wir finden eine ganze Abtheilung ausschließlich mit der Verwaltung des Staatsvermögens ihres Bezirks, der Domänen, Forsten und direkten Steuern beschäftigt; eine weitere Abtheilung für den Zweck, in manchen Angelegenheiten, (z. B. im Frieden bei den jährlichen Aushebungen) die Militärbehörden zu unterstützen, um ferner für die Verwaltung der Zuchthäuser, die Erhaltung der Schiffahrt auf den öffentlichen Flüssen und der dazu nöthigen Anstalten, für die großen, ganze Provinzen durchlaufenden Chausseen (die Lokalwege sind hauptsächlich den Kreisen überlassen) Sorge zu tragen, die Kreis- und Kommunalpolizei zu beaufsichtigen u. s. w. In pleno bilden diese Abtheilungen auch eine Disziplinarinstanz für die Unterbeamten ihres Ressorts. Endlich fällt in den Bereich dieser preußischen Staatsverwaltung ein Gegenstand, der in England ausschließlich Sache besonderer Korporationen: die äußere Verwaltung der Kirchen- und (mit der Kirche zusammenwirkend) der Schulen, jedoch nur, soweit es die evangelische Kirche betrifft, da die katholische bekanntlich ganz selbstständig dasteht. Wenn einmal auch die evangelische Kirche Preußens selbstständig wird, mögen auch die Provinzial-Regierun-

Digitized by Google

gen die Aufsicht über die Verwaltung des Kirchenvermögens — muthmaßlich an die Synoden, abgeben. Einstweilen führen sie, mit Vermögensverwaltungen vertraut, diese Aufsicht weit besser, als die vorzugsweise mit geistlichen Dingen beschäftigten Konsistorien. Für das Schulwesen aber hat die preußische Regierung mehr gethan, als jede andere; ihre Verwaltung wird in allen Staaten als Muster aufgestellt. Man hat das Patronat der gelehrten Schulen nicht angetastet, so lange die Korporationen, denen es zusteht, ihre Schuldigkeiten erfüllen und die nöthigen Geldmittel gewähren. Dagegen hängt einerseits die Ausbildung der Jugend auf den Gymnasien mit der weiteren Fortbildung auf den Universitäten, deren Dotirung und Unterhaltung der Staat größtentheils übernommen hat, so eng zusammen, daß über sie dem Staate eine nähere Aufsicht unbedingt verbleinen muß. Andererseits ist die Unterhaltung der Elementarschulen zwar in erster Linie Sache der Kommunen; allen Erfahrungen zufolge würde es damit jedoch sehr schlecht stehen, wenn sich nicht der Staat die Oberaufsicht und das Zwangsrecht zur Beschaffung der erforderlichen materiellen Mittel vorbehalten hätte. So sind denn auch die Schulräthe, zugleich Mitglieder der Provinzial-Schulkollegien, und durch diese technisch instruirt, mit dem größten Erfolg den Provinzial-Regierungen einverleibt. Sie bereisen jährlich zu wiederholten Malen den Regierungsbezirk, inspiciren den Zustand der Elementarschulen von Stadt und Land, beseitigen die sich vorfindenden Mängel möglichst an Ort und Stelle oder statten der Regierung darüber Bericht ab. Obliegenheit der Regierung ist es dann, die nöthigen Schulstellen zu schaffen und auskömmlich zu dotiren, für den Bau oder die Erweiterung von Schulhäusern zu sorgen u. s. w. Wie unentbehrlich und wohlthätig diese Staatseinmischung auf dem Gebiete des Volksunterrichts, wird am Besten durch das abschreckende Beispiel Englands illustrirt und bedarf für den deutschen Leser keines besonderen Beweises. Die Schulen müssen aus Kommunalmitteln erhalten werden; die Masse der Bevölkerung ist aber viel zu eifrig mit materiellen Angelegenheiten und mit der Sorge um das Nächste beschäftigt, um sich für die Erhaltung und Mehrung des erst künftig reuti-

Digitized by Google

renden geistigen Kapitals ihrer Kinder die unumgänglichen Opfer freiwillig aufzulegen. Es bedarf dazu des Staatszwanges. Die Art und Weise der Aufbringung ist lediglich Sache der Kommunalbehörden und nur ausnahmsweise bei den Elementarschulen ganz armer Kommunen wird aus Staatsmitteln ein Zuschuß gewährt.

Die Kreisverbände.

Oben wurde erwähnt, wie in England die neue Regulirung des Armenwesens eine neue Kreiseintheilung zur Folge hatte. Auch in den alten Provinzen Preußens bestanden seit früheren Zeiten für das platte Land, die Ritterschaft und die unterhänigen Bauern, mit Ausschluß der Städte und der bürgerlichen Gewerbe, Kreisverbände. Zur Verwaltung dieser Landkreise gehörte hauptsächlich: die Aufbringung der Grundsteuern von Seiten der Bauern, (des kontribuabeln Standes), die an den Staat in unverkürzter Summe erfolgen mußte, sowie der Steuern, die das platte Land zur Ausgleichung des Vorspanns und Vergütigung des an die Regimenter zu liefernden Lagerstrohs zu beschaffen hatte, die Aufstellung der hiezu gehörigen Etats, die Abnahme der Rechnungen, die Wahl der Landräthe und ihrer Vertreter, der Kreisdeputirten, der Kreiskassenrendanten, Kontrolleure, Kreissekretäre, sowie die Disposition über die nach Abführung der landesherrlichen Steuern übrig gebliebenen Fonds. An der Spitze dieser Verwaltung stand der von den Rittergutsbesitzern aus ihrer Mitte erwählte Landrath, der hauptsächlich bei Aushebung der Rekruten für das stehende Heer mitzuwirken, für die Beschaffung der Fourage für die Kavallerie und des Vorspanns zu sorgen und die Aufsicht über die Polizei-Verwaltung im Kreise zu führen hatte.

Dieser Kreisverband war ursprünglich ein rein ständisches ritterschaftliches Institut. Der Bauer war leibeigen; selbstverständlich konnten daher nur die Rittergutsbesitzer, z. B. ausschließlich Adelige, die Kreisversammlung und die Kreisstände bilden. Dies änderte sich jedoch schon mit dem Jahre 1806. Die Kriegsereignisse, die Beschaffung der Bedürfnisse für die eigenen und fremden Truppen, die Marsch- und Einquartirungs-

Digitized by Google

Angelegenheiten machten die Nothwendigkeit fühlbar, für die sämmtlichen Ortschaften eines Kreises incl. der Städte eine Einheit der Verwaltung zu gewinnen; schon das unter dem 30. Juli 1812 erschienene Gendarmerie-Edikt gab daher die Grundzüge einer neuen Organisation, deren Ausführung jedoch durch die Freiheitskriege unterbrochen wurde. Gerade durch diese wurde jedoch die Kreisverwaltung in eine neue Richtung hineingedrängt. Unter dem 17. März 1813 verordnete nämlich das Gesetz über die Ausbildung der Landwehr, daß jeder Kreis eine der Bevölkerung angemessene Landwehr stellen, die unvermögenden Landwehrmänner bekleiden und beritten machen und bei ihrer Zusammenziehung zu den Uebungen unterhalten sollte. Der Staat versprach Waffen und Munition zu liefern, für jeden Kreis wurde ein Ausschuß aus zwei Rittergutsbesitzern, einem Deputirten der Städte und einem aus dem Bauernstande gebildet, der die Offiziere bis zum Kompagnie- und Eskadronchef einschließlich wählen sollte. Damit entstand mit einem Male eine Staatslast, deren Aufbringung und Repartition dem Kreisverbande anheim fiel. Unter dem 30. April 1815 erschien die Verordnung wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden, zufolge deren jedem Kreise ein Landrath vorgesetzt, und alle in den Grenzen des Kreises gelegene Ortschaften seiner Aufsicht unterworfen sein sollten. (§. 34). Die bisherige Kreiseintheilung sollte beibehalten werden, ansehnliche Städte mit ihrer Umgebung jedoch besondere Kreise bilden. Es war nun an der Zeit, auch die Kreisstände ihren neuen Aufgaben gemäß zu organisiren. Allein auch hier stellte sich die oben besprochene auftauchende Reaktion einer organischen Um- und Durchbildung des Verwaltungsorganismus in die Quere. Die Verordnung vom 5. Juni 1823 über die Bildung der Provinzialstände ließ die kreisständischen Versammlungen da, wo sie noch stattfanden, bis auf Weiteres fortbestehen; und diese bestanden, wie man sich erinnert, ausschließlich aus Rittergutsbesitzern, unter die sich nur seit dem Jahre 1807 mit dem eingetretenen freien Verkehr über das Grundeigenthum allmälig auch das bürgerliche Element zu mengen begann. Ganz im Einklang mit dieser feudalistischen Einrichtung der Kreisstände standen auch die Bestimmungen der $18^{25}/_{28}$

Digitized by Google

erschienenen Kreisordnungen für die verschiedenen Provinzen. Die Städte, insofern sie nicht besondere Kreise bildeten, wurden jetzt den Kreisen einverleibt, für jede Stadt ein städtischer Deputirter, für die Landgemeinden zusammen 3 bäuerliche Deputirte den Kreisständen zugeordnet. Dagegen waren nach wie vor sämmtliche Rittergutsbesitzer zugelassen, so daß in den meisten Kreisen 30 — 40 Rittergutsbesitzer, jeder mit besonderem Stimmrecht den wenigen städtischen und bäuerlichen Deputirten in den Versammlungen gegenüber standen! Zum Troste blieb einem jeden Stande, falls er sich durch einen Kreistagsbeschluß in seinem Interesse verletzt fand, der Rekurs an die vorgesetzte Staatsbehörde! — Aufgabe dieser Kreisstände sollte es sein, einmal bei der Aufbringung der dem Verbande auferlegten Staatslasten, sodann bei der Verwaltung seiner eigenen Angelegenheiten mitzuwirken. Ihnen lag es ob, die Staatsprästationen, die dem ganzen Kreise aufgelegt werden und über deren Beschaffung keine besondern gesetzlichen Vorschriften existiren, zu repartiren, hiernach also die Landwehr aus eigenen Mitteln auszurüsten, in Friedenszeiten zu den vorkommenden Truppenübungen und Manövers für die Landwehrpferde, Einquartierung und Verpflegung, soweit für letztere keine Vergütigung erfolgt, zu sorgen, ferner behufs der Ergänzung des stehenden Heeres Mitglieder zu den Kreisersatzkommissionen zu wählen, und nicht minder durch Wahl besonderer Kommissionen an der Einschätzung in die Einkommensteuer und der Prüfung der Reklamationen über die Veranlagung der Klassensteuer Theil zu nehmen. In ihren eigenen Kreisangelegenheiten hatten sie das Recht, ihren Verband ohne Rücksprache mit den einzelnen Kommunen oder Individuen zu vertreten, selbstständig über gemeinnützige Anstalten, die die Kräfte der einzelnen Kommunen überstiegen, wie die Anlage von Chausseen, Gefängnissen, Arbeitshäusern, Kranken- und Armenanstalten, Meliorationen, Ent- und Bewässerungen für den Kreis zu beschließen, und über die Ausgaben zur Beseitigung eines den Kreis bedrohenden Nothstandes und die hiezu nöthigen Auflagen zu verfügen. (Gesetz vom 25. März 1841). Endlich mußten die Kreisstände auch bei Veränderungen in der polizeilichen Gewalt der Rittergüter und in der Vereinigung oder Tren-

Digitized by Google

nung der ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke gehört werden. (Gesetz vom 14. April 1856.)

Bei dergestalt erweiterter Befugniß der Kreisstände ist es kaum nöthig auf die Unerläßlichkeit einer Vermehrung der Deputirten der Stadt- und Landgemeinden hinzuweisen — insbesondere damit ihre Hauptangelegenheit, die Landrathswahl nicht ausschließlich in den Händen der Ritterschaft bleibe. Der Landrath steht an der Spitze der Kreisverwaltung, gleich dem Friedensrichter in Großbritannien, diesem in seinen Funktionen sehr ähnlich, jedoch für einen doppelt so großen Bezirk als in England (gegen 40,000 Einw.) und ohne die Unterstützung, die dort eine größere Anzahl von Friedensrichtern in jedem Kreise sich gegenseitig gewähren. Der Gehalt ist ein sehr mäßiger von 800—1000 Rthlr., nebst einem Pauschquanto für die im Kreise sehr häufig vorkommenden Reisen und für die Bureaukosten, das aber zur Unterhaltung des nöthigen Bureau-Personals selten ausreicht. Der Posten ist ein Ehrenposten, nur reich an Ansehen und Einfluß. Vor 1806 war der Landrath wesentlich ständischer Beamter und Repräsentant des Landkreises, jetzt ist er zugleich Vorsteher der Kreisverwaltung und einer der einflußreichsten Staatsbeamten für Stadt und Land: in Folge der neueren Gesetzgebung und der völlig veränderten Besitz- und Verkehrsverhältnisse mit einer Menge von Geschäften bedacht, die sonst kaum oder überhaupt nicht vorkamen. Der Landrath ist der Polizeichef des Kreises, ihm sind zur Ausrichtung der Polizeigeschäfte Gendarmen beigegeben, er regulirt mit Unterstützung von Eingesessenen die Klassen-Einkommen- und Gewerbesteuern und reicht die Listen hierüber der Regierung zur Festsetzung ein, er macht die nöthigen Anträge wegen Ertheilung der Gewerbe-Konzessionen, regulirt die Vertheilung der Abgaben bei den Parzellirungen, konkurrirt wesentlich bei Aushebung der Ersatzmannschaften für das stehende Heer, besorgt mit Zuziehung der Militärbehörden das Marsch- und Einquartierungswesen, (in Kriegszeiten von der größten Bedeutung) ist das Organ der Regierung zur Wahrnehmung der äußeren königlichen Patronatsrechte und der äußern Schulangelegenheiten. Zur tüchtigen Wahrung aller dieser Geschäfte bedarf es eines ganzen Mannes und einer an-

Digitized by Google

gestrengten Thätigkeit. Ausgebreitete Personalkenntniß, Einsicht in die ökonomischen u. a. Verhältnisse der Gemeinden, ihren Wohlstand und Nothstand, ihre Prästationsfähigkeit und Hülfsbedürftigkeit, den Zustand der öffentlichen Sicherheit ꝛc. ist dazu unentbehrlich und nur durch häufige Lokalinspektion und Erkundung ausreichend zu erwerben. Ebenso unentbehrlich, damit seine Anordnungen nicht in Willkühr ausarten, damit er auf die bei ihm eingehenden Anfragen und Beschwerden die gehörigen Bescheide ertheilen könne, eine umfassende Gesetzeskenntniß. Für einen gebildeten, praktischen, thätigen Mann ein ungemein ansprechender, anziehender und belohnender Wirkungskreis!

Nach den bestehenden Verordnungen sollen nun in den alten Provinzen die Rittergutsbesitzer, in den neuen die Kreisstände dem Könige drei qualifizirte, im Kreise angesessene Rittergutsbesitzer zur Wahl vorschlagen. Die Ernennung geschieht mit dem Vorbehalt des Befähigungsnachweises vor einer Prüfungskommission der Regierung, falls die Qualifikation nicht schon anderweitig dargethan ist. Erfahrungsgemäß steht aber fest, daß häufig auch nur Ein qualifizirter Kandidat schwer zu beschaffen ist! Während sich in England eine Ueberzahl von Friedensrichtern meldet, zeigt sich in Preußen ein entschiedener Mangel an qualifizirten bereitwilligen Kandidaten. Die Gründe dieses Unterschiedes liegen aber auch nahe, sie sind wesentlich ökonomischer Natur. In England ist das ganze Streben der vermögenden Rittergutsbesitzer auf das öffentliche Leben gerichtet, schon ihre Vorbildung geht dahin, und die Gutsverpachtung gestattet ihnen, sich der friedensrichterlichen und parlamentarischen Thätigkeit ungetheilt hinzugeben. In Preußen widmet sich der junge Gutsbesitzer häufig eine Zeitlang dem Militärstande und ist, wenn er sich dann auf sein Gut zurückzieht, Selbstbewirthschaftung, die bei dem jetzigen Wirthschaftsbetrieb einen bedeutenden Theil seiner Zeit in Anspruch nimmt, die Regel. Unseren Rittergutsbesitzern fehlt es demnach an der Vorbildung, sowohl wie an der Muße, um das Landrathsamt, das nur einen Ehrenlohn trägt, erfolgreich auszufüllen. Würde man sich auch schon zu der Ehre und dem Einfluß, den das Amt gewährt, verstehen, so mangelt

Digitized by Google

doch die Einsicht oder der gute Wille, sich die besonders in neuern Zeiten, bedeutend schwierigere Geschäfts- und juristische Qualifikation zu erwerben. Daher denn — trotz vieler ausgezeichneter Ausnahmen — die allgemeinen Geschäfte häufig in die Hände der Kreissekretäre fallen, denen wiederum die zu einem erfolgreichen Wirken nothwendige persönliche Autorität abgeht. Hier ist die empfindlichste Lücke in der preußischen Verwaltung. Soll sie ausgefüllt werden, so muß es mit der Qualifikation des Landraths strenger genommen, und insbesondere neben den eingesessenen Gutsbesitzern auch andere (nicht etwa den Beamtenkreisen angehörige) tüchtige, vermögende Männer als Bewerber zugelassen werden; die wohlthätige Konkurrenz wird dann auch den eingesessenen Gutsbesitzern neue Beine machen.

Durch eine solche Reform (und durch eine volksthümlichere Organisation und Befugnißerweiterung der Kreisstände) würde sich dann wohl auch das Dilemma lösen, wie dem gegenwärtig verderblichen Uebergewicht der Landräthe im Abgeordnetenhause zu begegnen sei. Die Verwaltung der Landrathsgeschäfte kann nur als eine gute Vorschule für die Aufgabe der Landesrepräsentation erachtet merden. Gegenwärtig ist jedoch die Wahl eines Landraths in das Abgeordnetenhaus, insofern es der Bauer mit seinen allmächtigen Vorgesetzten nicht verderben darf, selten als das Resultat einer freien Abstimmung anzusehen. Am Einfachsten wäre dieser Mißstand beseitigt, wenn der Landrath aus seinem friedensrichterlichen dauernd in den parlamentarischen Beruf überträte. Wo es jedoch, wie bei uns noch so sehr an geeigneten Kandidaten für das öffentliche Leben gebricht, wäre es sicher unzweckmäßig, diese Scheidung durch das Wahlgesetz erzwingen zu wollen. Was das Gesetz dagegen für unbedingt unzulässig erklären sollte, ist die Wahl eines Landraths in demselben Kreise, wo er dem Wahlgeschäfte präsidirt: in England darf der Wahlkommissarius in dem Bezirk, dessen Wahl er leitet, nie zum Parlamentsglied gewählt werden.

Städte-Ordnung.

Der erste große Schritt zu einem Selfgovernment in Preußen geschah bekanntlich durch die Städte-Ordnung vom 19. No-

Digitized by Google

vember 1808. Eine ganz eigenthümliche Erscheinung in dem bisher durch und durch vormundschaftlich verwalteten Lande, bewährte diese Städte-Ordnung zwar in allen Zügen einen neuen, aber auch einen so schöpferischen Zeitgeist, daß sich ihr Ruf bald weit über die vaterländischen Grenzen verbreitete, selbst bis in die Heimath des Selfgovernment, nach Großbritannien: bei der Reform der dortigen Munizipalverfassung im Jahr 1835 fand sie wesentliche Berücksichtigung. Den preußischen Städten ward dadurch die freie Wahl ihrer Obrigkeiten, ihrer Kommunalrepräsentanten, sowie ihrer übrigen städtischen Beamten. Den Provinzialregierungen verblieb nur die Bestätigung der von den Kommunen gewählten Magistratsmitglieder, um insbesondere in den kleineren Städten allzu unpassende Wahlen abzuhalten; in den großen Städten bedurfte außerdem der Bürgermeister der königlichen Bestätigung. Selbständig wurden die Kommunen auch in der Verwaltung ihres sehr bedeutenden Vermögens, und in der Regel, die ganz großen Städte ausgenommen, auch in ihrer Polizeiverwaltung.

Die größeren, an Intelligenz reicheren Städte zeigten sich der neuen freien Ordnung alsbald gewachsen. Dagegen konnte es nicht ausbleiben, daß in den mittleren und kleinen Städten, wo die Ackerbürger und Handwerker die Mehrzahl der Hausväter bildeten, viele Mißgriffe zum Vorschein kamen. Zur Verstärkung der gemeindlichen Kontrolle sollten die Bürgermeister auf 6 Jahre gewählt werden; man hatte darauf gerechnet, daß sich unabhängige und angesehene Männer das Amt neben ihrem besonderen Berufe zur Ehre rechnen würden. Allein es zeigte sich bald, daß die Verwaltung der umfänglichen Bürgermeistergeschäfte mit dem Betriebe eines gewerblichen Berufs in der Regel nicht wohl zu vereinigen war; entweder das Bürgermeisteramt oder das eigne Geschäft mußte dabei Noth leiden. Um aber das Amt zum ausschließlichen Ehrenberuf zu wählen, dazu fehlte es in den preußischen Städten an der hinreichenden Zahl wohlhabender Candidaten. Auch in England verbleibt ja den Majors der Städte wesentlich nur die äußere Repräsentation, während die eigentliche Geschäftsbesorgung einem lebenslänglichen, besoldeten Stadtschreiber, mit einem zahlreichen Bureaupersonale,

Digitized by Google

zur Last fällt. Der Mangel einer ähnlichen Einrichtung machte sich aber in Preußen um so fühlbarer, als der nur auf sechs Jahre gewählte, unzureichend besoldete und doch vielfältig von dieser Besoldung abhängige und mit Verwaltungs- und Polizeigeschäften überladene Bürgermeister durch sein Stadtverordnetenkollegium nichts weniger als auf Rosen gebettet war. Insbesondere in den kleineren Städten machte sich in den, allem öffentlichen Leben lang entwöhnten, kleinbürgerlichen Honoratorenkreisen Engherzigkeit und unfähiger Ehrgeiz auf das Widerwärtigste fühlbar. Man beschwerte sich über Willkür, wo die Verhältnisse ein rasches polizeiliches Durchgreifen erheischten, über Mangel an Gemeinsinn, wo der Bürgermeister bei Erhebung der direkten Staatssteuern das Staatsinteresse wahrzunehmen strebte, und beeilte sich bei der nächsten Wahl einen willfährigeren Mann an die Spitze zu bringen. Die Regierungen suchten zu helfen, indem sie ein Gesetz auswirkten, das die Wahlen der Bürgermeister auf längere Zeit als 6 Jahre mit Pensionsberechtigung gestattete. Dadurch ward jedoch noch keine ausreichende Abhilfe. Unverstand und Eigennutz trieben darum unter den Stadtverordneten nicht minder ihr unerquickliches Spiel; insbesondere war die Benutzung des städtischen Vermögens der stete Gegenstand der Lüsternheit, wie für die Profitchenmacher im Kollegium, so für die vermögenslosen Kleinbürger; die ärgerlichsten Zänkereien darüber blieben an der Tagesordnung, und die gebildetere Bürgerklasse, deren Anstandsgefühl entwickelter als ihr Gemeinsinn, wußte dem nicht besser zu begegnen, als daß sie sich mehr und mehr aus den Stadtverordnetenversammlungen zurückzog. Um so schwieriger ward es für einen tüchtigen Bürgermeister, dem Spießbürgersinn der Stadtverordneten, insbesondere den nachtheiligen Dispositionen über das Kommunalvermögen, entgegenzuarbeiten. Es begann die Ansicht Platz zu greifen, daß diesen Mängeln nur abzuhelfen sei, wenn man den Magistraten ein Veto und in den Fällen, wo sich die Stadtverordneten nicht beruhigen wollten, den Regierungen die schiedsrichterliche Entscheidung einräume.

So verschiedenartige Ansichten aber in dieser Beziehung selbst unter den Provinzialregierungen bestehen mochten, so war

Digitized by Google

doch das Wohlgefallen an der gegen das Ende der 20er Jahre versuchten Revision der Städteordnung sicher auf einen sehr kleinen Kreis beschränkt. Es zeigte sich auch hier wieder jene Vorliebe für die mittelalterliche Vorzeit — allerdings das Blüthealter der deutschen Städte. Im engern Anschluß an die Formen der Vergangenheit wurde die Selbstständigkeit städtischer Korporationen nunmehr möglichst respektirt, und zugleich dem glücklich überwundenen ständischen Eigensinn und der ständischen Eigenmacht erneute Konzessionen gemacht. Um durch die Verwaltung den besondern örtlichen Verhältnissen besser gerecht zu werden, verlangte man für jede Stadt ein besonderes Statut; bei den Wahlen der Stadtverordneten sollte wieder an die Zünfte angeknüpft, in den kleinen Mediatstädten, die sich früher in einem abhängigen Verhältnisse von den Gutsherren befanden, diesen wieder eine gewisse Oberaufsicht zugesichert, um tüchtigere Kollegien zu erhalten, die Zahl der Stadtverordneten vermindert und gegen nachtheilige Beschlüsse durch ein Veto der Magistrate Rath geschafft werden. Alle diese Bestimmungen machten die revidirte Städteordnung vom 17. März 1831 entschieden unpopulär; die Städte der östlichen alten Provinzen lehnten sie ab, sie wurde nur in den Städten der Provinzen Sachsen und Westphalen und in der Niederlausitz eingeführt.

Unter die Errungenschaften der neuen Repräsentativverfassung, aber auch unter die Folgen der Jahre 1848 und 1849 zählt die nochmalige Revision der Städteordnung von 1853. Ihr dankt man die Entfernung oder wenigstens Milderung jener unpopulären Bestimmungen: das Statut wurde nicht mehr vorgeschrieben, sondern nur zugelassen und die Zahl der Stadtverordneten wieder verstärkt. Ihr entspringt aber auch der Census nach dem 3 Klassensystem für die Stadtverordnetenwahlen, um die Wahl einer gebildeteren Klasse in die Kollegien zu sichern, die Einführung des Veto durch die Magistrate, und die eventuelle Entscheidung bei Differenzen beider Kollegien durch die Regierungen.

Gleichzeitig mit dieser Städteordnung von 1853 erschien für die Städte in Neu-Vorpommern ein besonderes Gesetz, wonach diese ihre bisherigen Verfassungen behalten, aus diesen jedoch dasjenige, was sich mit der neueren preußischen Gesetzgebung nicht

Digitized by Google

verträgt, für jede Stadt durch besonderen Stadtreceß entfernt werden sollte. Seit 200 Jahren besaßen diese pommer'schen Städte Räthe (Magistrate) und Bürgerschaftskollegien, die die städtischen Angelegenheiten, übereinstimmend mit den Prinzipien der Städteordnung von 1808, unabhängig von der Regierung verwalteten. Ihr Rath war jedoch mehr beaufsichtigend als selbständig eingreifend; die eigentlichen verwaltenden Behörden, bildeten — an Stelle der Stadtverordneten — die einzelnen sehr zersplitterten Bürgerschaftskollegien, (das Analogon der städtischen Verwaltungsdeputationen der Städteordnung von 1808), an denen eine bedeutende Anzahl von Bürgern Theil hatte. Rath und Bürgerschaftskollegien ergänzten sich bei eintretenden Vacanzen in der Regel durch Selbstwahl, und immer auf Lebenszeit, die niedere Bürgerklasse war von den Wahlen und der Verwaltung fast ganz ausgeschlossen. Durch diese oligarchischen Bestimmungen stand die Pommerische mit der Preußischen Städteordnung in entschiedenem Widerspruch, indem diese auch den weniger begüterten Bürgerklassen eine wesentliche Konkurrenz bei den Wahlen der Stadtverordneten sichert, und die Wahlen der Magistratsmitglieder und Stadtverordneten immer nur auf Zeit von 6—12 Jahren zuläßt. Auf dem Landtage $18^{52}/_{53}$ kam es darüber in der 2. Kammer zu sehr lebhaften Debatten; sie führten jedoch zu keinem anderen Resultat, als daß eben für jede Stadt ein besonderer Stadtrezeß (Statut) von dem Rath und den bürgerschaftlichen Kollegien entworfen und zur Bestätigung des Königs eingereicht werden sollte. Für eine zeitgemäße Umbildung jener mittelalterlich-oligarchischen Bestimmungen war dadurch nichts gewonnen.

Schlimmer aber als dies Liebäugeln mit den Formen des Mittelalters, wirkte auf das städtische Gemeindeleben der der altpreußischen Verwaltung vollständig fremdartige Geist, in welchem seit 1853 die Bestimmungen der neuen Verfassung gehandhabt wurden. Alle Magistratsmitglieder der größeren Städte bedurften nunmehr der königlichen Bestätigung: auch der tüchtigste unabhängigste Mann harrte aber jetzt vergeblich darauf, wenn er die politischen Ansichten des Ministeriums nicht zu den seinen machte. Die gefügigen wurden dagegen mit beson-

Digitized by Google

deren Titeln (Oberbürgermeister, Stadträthe ꝛc.) begnadigt. Um die Magistrate mürbe zu machen, ergab sich plötzlich das Bedürfniß einer überall eindringenden obervormundschaftlichen Genehmigung, die dem früheren Systeme durchaus fremd gewesen war. Bis in die Stadtverordnetenwahlen drang dieses neue Regime, die Städte durch Begünstigungen und Einschüchterungen dem politischen Systeme des Ministeriums gefügig zu machen — eine Präfektenwirthschaft im schlimmsten Stil, aber kein Selfgovernment!

Eine neue verheißungsvolle Zeit ist auch für die preußische Städteverwaltung im Anzuge. Möchten in ihr alle Früchte der unter der altpreußischen Verwaltung erübrigten Erfahrungen zur Reife gelangen. Es ist richtig, die Entwickelung des Selfgovernments in Preußen ist noch im Werden und muß mit dem Bildungsgrade der Nation, wie er sich in der Zeit vorfindet, ja mit dem Bildungsgrade der einzelnen Gattungen von Kommunen gleichen Schritt halten; man kann nicht die ganze Kommunalverfassung über Einen Leisten schlagen. Immerhin haben sich jedoch in den letzten 50 Jahren eine Reihe von Erfahrungen herausgestellt, die zwar nicht dem Zuwenig aber auch nicht dem Zuviel der staatlichen Oberaufsicht das Wort reden. Alle Erfahrung spricht dafür, wenn der Staat darauf sieht, daß die Substanz des Kommunalvermögens den Gemeinden erhalten wird, während ihnen die temporelle Benutzung desselben zur freien Disposition bleibt. Es ist völlig begründet, daß, wenn die Bedürfnisse der Kommune die Nothwendigkeit einer dauernden Schuldenbelastung herbeiführen, der Staat für die Aufstellung und Befolgung solider Schuldentilgungspläne sorge. Es ist nicht minder begründet, daß wenn neue Steuern zur Befriedigung der Kommunalbedürfnisse nöthig werden, der Staat sich über die Grenzen und Modalitäten eine Einsprache vorbehalte. In allen diesen Beziehungen haben wir sprechende Erfahrungen. Die Kurmark hatte beispielsweise in den Kriegsjahren von 180$^6/_8$ $12^1/_2$ Millionen Schulden zur Deckung der Kriegsbedürfnisse und der ihr vom Feinde aufgelegten Kriegslasten kontrahirt und schuldete davon zu Ende des Jahres 1821, nicht weniger als 4 Millionen Zinsen. Zur Tilgung dieser Schulden sollte der Staat

Digitized by Google

aushelfen, und es entstanden darüber mit den Staatsbehörden die lebhaftesten Kontestationen. Die Sache endigte endlich damit, daß der Staat die Berichtigung der rückständigen Zinsen und die Hälfte der Kapitalschuld übernahm. 6 Millionen verblieben dagegen der Provinz zur Tilgung; und es wurde zu dem Zweck unter Genehmigung der Staatsbehörde ein Kriegsschuldentilgungsplan festgestellt. Seit 36 Jahren wird aber an diesen Schulden abgezahlt und noch jetzt sind sie nicht vollständig berichtigt; ein Theil der Last bleibt noch für die nächste Generation und wer sagt, welche Kriegsschicksale und Kriegslasten diese zu tragen haben wird? In solchen und allen ähnlichen Fällen hat offenbar der Staat zuzusehen, daß die Kommunen zur rechten Zeit und im rechten Maß ihren Verpflichtungen Genüge thun, wie dies prinzipiell auch schon durch die Bestimmungen des Edikts vom 7. Juli 1812 zur Tilgung der seit dem Jahr 1806 gemachten Kommunalkriegsschulden anerkannt ward.

Dagegen haben aber unsere Städte doch auch ihre Mündigkeit oder jedenfalls Entwicklungsfähigkeit in höherem Maße erprobt, als dies häufig in Betracht gezogen und anerkannt wird. Tüchtige und gewandte Bürgermeister kamen auch unter der Städteordnung von 1808 viel weiter mit ihren Stadtverordneten, als dies unter der früheren beständigen Kontrolle Seitens der Oberbehörden je gelungen war. Ein redendes Zeugniß dafür gibt die Vervielfältigung und Vervollkommnung aller gemeinnützigen städtischen Einrichtungen, die Bauten von Rathhäusern, Schulen, Gefängnissen u. s. w., die Verbesserung der Straßen und Wege, die Vervollkommnung der Armenanstalten u. s. w., die erst in diese Periode der entfesselten Selbstverwaltung fallen. Auch in der vielventilirten Frage der freien Verfügung über ihre Forsten gehen die Erfahrungen nicht etwa unbedingt gegen eine freie Dispositionsbefugniß der Gemeinden. Die Städteordnung von 1808 enthält darüber keinerlei beschränkende Bestimmungen. Um nun nur Ein Beispiel anzuführen, so besaßen die Städte der Kurmark ein sehr bedeutendes Vermögen in Kommunalforsten, nicht minder aber nach Ablauf der Freiheitskriege eine sehr bedeutende Kriegsschuld, deren Verzinsung und allmählige Abtragung sehr schwer fiel. Sie erwogen nun, daß die jährliche Forst-

Digitized by Google

nutzung mit den Zinsen dieser Last in keinem Verhältniß stehe, daß die Verzinsung ihrer Kapitalschuld bei Weitem den nur langsam fortschreitenden Ertrag eines äquivalenten Forstvermögens übersteige, und entschlossen sich zu außerordentlichen Holzschlägen. Binnen 20 Jahren wurde auf diesem Weg in den meisten Städten die ganze Schuld getilgt. Diese Operation ward durchgeführt, ehe sich noch den Regierungsbedenken ein gesetzlicher Anhalt bot. Im vorliegenden Fall wären diese aber auch entschieden vom Ueberfluß und vom Uebel gewesen; denn gleichzeitig mit dem Abtrieb der Forsten hatte man auch in ganz regelrechter Weise und unter Zurathziehung der königlichen Forstbeamten für die erforderlichen Nachpflanzungen gesorgt. In anderen Fällen wurde allerdings, im Gegensatz hierzu, der Gemeindewald, woraus die Bürger seit frühen Zeiten Bau- und Brennholz unentgeltlich erhalten, in der Einbildung, daß daran jedem Einzelnen die freie Disposition gehöre, auf das Unverständigste verwüstet. Allein diese Erscheinungen gehörten unbedingt unter die Ausnahmen. Das Gesetz vom 24. Dezember 1816 hat aber demungeachtet für alle Kommunen in den neuen Provinzen, die Forsten besitzen, eine strenge Staatsaufsicht angeordnet; und während die alten Provinzen, unter der Städteordnung von 1808 davon befreit waren, blieb diese für die Städte in den neuen Provinzen auch durch das Gesetz vom 17. März 1831 bestehen. Man behandelt diese demnach auf gleiche Weise, wie die kleinen ländlichen Kommunen am Rhein, die im Besitz bedeutender Forsten auf eine freie Disposition allerdings geringeren Anspruch haben mögen. Warum dieser Unterschied? Man kann zwar nicht alle Gattungen von Kommunen mit gleichem Maße messen; aber bei den kleinen Städten der alten Provinzen zeigte es sich dennoch als völlig ausreichend zu Vermeidung ökonomischer Ausschreitungen, wenn man nur dem Bürgermeister durch Wahl auf 12 Jahre mit Pensionsberechtigung eine selbstständigere Stellung und den Magistraten ein Veto verleiht, das für den schlimmsten Fall die schiedsrichterliche Einwirkung der Regierungen zuläßt. Je intelligenter die Kommunen, desto mehr Freiheit kann man ihnen gewähren. Die Blüthe des Gemeindelebens aber hängt wesentlich davon ab, daß man die Grenzen

Digitized by Google

der Selbstverwaltung möglichst weit und die Grenzen der Oberaufsicht möglichst enge ziehe.

Die Landgemeinden.

Der geographischen Eintheilung des preußischen Staats in zwei Hälften, in die westliche kleinere, aus der Rheinprovinz und der Provinz Westphalen, und in die östliche größere Hälfte, aus den 6 östlichen Provinzen bestehend, entsprechen bekanntlich auch ethnographische Unterschiede. In dem westlichen Gebiete ist die Bevölkerung ausschließlich deutschen Ursprungs, in dem östlichen nur vorwiegend deutsch, aber stark mit slavischen Elementen gemengt, die, am kompaktesten in Posen und einigen Gegenden von Oberschlesien und Westpreußen, hier auch ihre Stammeseigenthümlichkeiten noch wesentlich erhalten haben.]

a) Die Provinz Westphalen.

In der Provinz Westphalen ist das Land rechts der Lippe im Bisthum Münster, dem Fürstenthum Minden und der Grafschaft Ravensberg von dem Sachsen-, links der Lippe in der Grafschaft Mark, dem Bisthum Paderborn und dem Herzogthum Westphalen, (früher zum Erzstift Cöln gehörig) von dem Frankenstamme besetzt. Wo die Sachsen wohnen, sind die einzelnen Höfe, wo die Franken sitzen, die Dörfer vorherrschend. Den Franken war die Leibeigenschaft unbekannt; bei den Sachsen existirte sie, jedoch in wesentlich anderer Weise, wie bei den Slaven: fanden sich hier auch noch am Ende des 18. Jahrhunderts Kolonate, d. i. lassitische Hofbesitzer, die nur im erblichen Niesbrauch ihrer Höfe und zu Abgaben und Diensten an den Gutsherrn verpflichtet waren, so übten letztere doch keinerlei obrigkeitliche Rechte. Darum saß nicht minder in allen diesen Gegenden und insbesondere im Münsterschen und in der Grafschaft Mark eine zahlreiche Ritterschaft. Ihr Grundbesitz bestand in der Regel nicht aus großen zusammenhängenden Landflächen, sondern meist aus einzelnen Höfen. Ihre Vorrechte waren politischer Art: das Recht der Standschaft, das an dem oft sehr geringfügigen Rittersitz haftete, sowie Exemtion von Staats- und Gemeindelasten. Erst durch die Fremdherrschaft wurden diese Exemtionen beseitigt und die Rittergüter dem Gemeinden einverleibt.

Digitized by Google

Da wo Hofwirthschaft stattfand, bildeten die Höfe Bauernschaften: kleinere Korporationen, die sich dann mit einzelnen Weilern zu größeren Kommunalverbänden, Kirchspielen, zusammenschlossen. Wo die Dörfer vorherrschten, bildeten diese besondere Gemeinden unter eignen Vorstehern. In der Grafschaft Mark bestand überdem schon früher ein weiterer politischer Verband, der auf den Versammlungen (Erbetagen) der Rittergutsbesitzer und Meistbeerbten (Grundbesitzer) die an den Landesherrn abzuführenden Steuern unter sich vertheilte, und zu ihrer Erhebung und zum Betrieb der gemeinsamen Polizei und Militärgeschäfte seinen Repräsentanten, den Receptor erwählte. Auch im Fürstenthum Minden und der Grafschaft Ravensberg fanden sich dergleichen Aemter. Die Fremdherrschaft verwandelte sie in Bürgermeistereien, worin auch die kleineren Städte aufgenommen wurden, und vereinigte unter demselben Kollektivbegriff auch die Kirchspiele. Ueberall bildete nun die Bürgermeisterei den größeren Kommunalverband, der für alle, die Kräfte der einzelnen Kommunen überschreitenden Einrichtungen zu sorgen hatte. Auch die vordem eximirten Rittergüter mußten ohne Ausnahme in diese Verbände eintreten; jeder einzelnen Gemeine verblieb in den Etats der Bürgermeisterei ihr besonderes Konto; der Bürgermeister wurde von dem Präfekten bestellt.

Die preußische Herrschaft brachte eine neue Organisation, die das Prinzip der ständischen Gliederung zurückrief. Stadt und Land wurden wieder getrennt, in den Städten die Städteordnung vom 17. März 1831, auf dem Lande die Landgemeindenordnung vom 31. October 1841 eingeführt. In dem Eingange zu der letztern heißt es: es seien in dieser Provinz die Elemente der früheren, durch die natürliche Beschaffenheit des Landes und seine geschichtliche Entwickelung begründeten Verfassung nicht erloschen, sie fänden sich vielmehr noch in einem der Fortbildung fähigen Umfange; es sei nur dafür zu sorgen, daß diese Elemente erhalten und den Bedürfnissen der Zeit angepaßt würden. In diesem Sinn wurde nun auch den Rittergütern freigestellt, aus der Gemeinde, den einzelnen Gemeinden, aus der Sammtgemeinde auszuscheiden. Die Bürgermeisterei wurde nur als polizeilicher Verwaltungsbezirk beibehalten; künftighin sollte

Digitized by Google

diesem ein Amtmann vorstehen, den der Landrath und die Regierung womöglich aus der Reihe der größeren Gutsbesitzer zu diesem Ehrenposten vorschlagen sollte; seiner Gewalt wurden auch die Rittergutsbesitzer, ohne eigene Polizeihoheit, untergeordnet. Die Gemeinden ihrerseits erwählen nach der, mit der von 1841 wesentlich übereinstimmenden Gemeindeordnung von 1856 ihren Vorsteher auf 6 Jahre in der Gemeindeversammlung, in der auch die Rittergutsbesitzer als Verordnete präsent oder vertreten sind; ihr Vorsteher bedarf jedoch der Bestätigung des Landraths; als Vergütigung erhält er nur die Dienstunkosten. Für Angelegenheiten vom gemeinsamen Interesse können die einzelnen Gemeinden einen Kommunalverband bilden; die Amtsversammlung besteht dann aus den einzelnen Gemeindevorstehern, aus den Besitzern der zu einer Stimme auf den Kreistagen berechtigten Rittergüter und aus einem Abgeordneten von jeder Gemeinde. — Zur Charakteristik dieser neuen Organisation fehlt es nicht an Erfahrungen. Die Stelle des Polizeiamtmanns ist nur theilweis mit Rittergutsbesitzern, theilweise aber mit Beamten besetzt. Von der Befugniß, aus der Gemeinde zu scheiden, haben in den Jahren $18^{41}/_{56}$ von 415 Rittergutsbesitzern nur 15 Gebrauch gemacht. Die Trennung endlich der Städte vom Lande durch besondere Gemeindeordnungen fand in der Provinz, insbesondere im Mindenschen, im Ravensbergschen und in dem Bezirk der Arensbergschen Regierung, wo sich sehr viele Gewerbe über das Land verbreiten, keinen Beifall.

b) Die Rheinprovinz.

Die Rheinprovinz ist aus einigen ältern preußischen Landestheilen, (den Herzogthümern Cleve und Geldern und der Grafschaft Mark), hauptsächlich aber aus den Erzbisthümern Cöln und Trier, dem Großherzogthum Berg, einigen Nassauischen Distrikten und zahlreichen ehemals reichsunmittelbaren Territorien zusammengesetzt. Nur in ihren nördlichen und gebirgigen Theilen findet man einzelne Höfe, Bauernschaften und Kirchspiele als politische Korporationen, in den übrigen Gegenden herrschen die Dörfer vor, die zum Theil ein sehr beträchtliches Kommunalvermögen in Forsten und Weiden besitzen. Das Grundeigen-

Digitized by Google

thum der Rittergüter ist in dieser Provinz im Ganzen nicht bedeutend, und besteht neben ausgedehnten Forsten meist aus einzelnen verpachteten Parzellen. Um so hervorragender sind die Städte: das Herzogthum Berg gehört zu den gewerbreichsten und bevölkertsten Theilen Deutschlands. Hier und anderwärts in der Provinz ward durch die Verbreitung großer Gewerbszweige auf dem Lande der Unterschied zwischen Stadt und Land schon länger und wesentlich verwischt. Auf dem Lande und für die kleinen Städte hatten sich auch schon in früheren Zeiten fast überall Aemter als Polizei-, Steuer- und Justiz-Bezirke gebildet. Unter diesen Verhältnissen fand es die Fremdherrschaft ganz natürlich, hier ihre Bürgermeistereien, die Stadt und Land zu Einem Kommunal-Bezirk und einem Polizei-Administrationsbezirk verbanden, einzurichten. Nach französischer Art wurden diese streng bureaukratisch organisirt: der Bürgermeister wurde vom Präfekten angestellt und verwaltete auch das Vermögen der Einzeln-Gemeinen, deren Vorsteher und Schöffen ganz in den Hintergrund traten; die Einzeln-Gemeinden behielten zwar ihr besonderes Konto in dem Etat der Bürgermeisterei, wurden jedoch mit den baaren Erträgen ihres Spezialvermögens, (den Pacht-Erträgen) nicht selten zur Bestreitung der Ausgaben der ganzen Bürgermeisterei über die Gebühr herangezogen.

Der Rheinländer fand und findet diesen Bürgermeister-Verband ungemein bequem; der Sitz ist überall in den Städten; mit dem Domicil der Steuereinnehmer, und dem Markte für ihre Produkte finden hier die Landleute ihre Civilstandsregister, ihre Gemeindeeinnehmer und Verwalter und ihre Polizei-Obrigkeit. Auch den Landräthen bietet diese Organisation eine große Geschäftserleichterung. In der Rheinprovinz wurde daher auch auf die sonst beliebte Scheidung von Stadt- und Landgemeinden verzichtet. Die einzige Neuerung, die die 1845 veröffentlichte Gemeindeordnung, in das hergebrachte Verhältniß der städtisch-ländlichen Sammtgemeinde brachte, galt der Abstellung jener willkührlichen Benutzung des Vermögens der Einzeln-Gemeinden für den ganzen Bürgermeisterei-Verband. Dagegen strebte man in der Organisation der Gemeinderegierung im Jahre 1856 nach wesentlichen Umgestaltungen. Es wurde

Digitized by Google

insbesondere in den Städten über 10,000 Einwohner, deren die Provinz 16 zählt, die Städte-Ordnung der alten Provinzen (v. J. 1856) eingeführt, nur daß man, um die Rheinlande der Neuerung geneigt zu machen, auf keine kollegialischen Magistrate, nach Art der östlichen Provinzen drang, vielmehr zwischen diesen und der Anstellung von Bürgermeistern ohne kollegialische Beschränkung die Wahl ließ. Auch die Städte unter 10,000 Einwohnern, deren die Provinz gegen 100 zählt, hoffte man durch das Zugeständniß der gleichen Selbstständigkeit, die diese Städte-Ordnung gewährt, zur Annahme zu bewegen. Um so bureaukratischer lautete die Gemeinde-Ordnung für die kleinen Städte und das zugehörige platte Land. Den Einzelngemeinden ward die Wahl ihrer Vorsteher vorenthalten, diese den Bürgermeistern unter Genehmigung des Landrathes überlassen und der Bürgermeister auf Vorschlag des Landrathes von der Regierung bestimmt. Ebenso wurde die Einzeln-Gemeinde in Betreff ihrer Vermögensverwaltung beschnitten, insbesondere ihre Forst-Verwaltung unter die Aufsicht der Regierung gestellt. Nach dieser Seite trat die preußische Organisation ganz und gar in die Fußstapfen der französischen Präfektenwirthschaft; die verstärkte Autorität der Bureaukratie sollte hier die nicht anwendbare Feudalverwaltung ersetzen. Kein Wunder, daß die Neuerung so wenig Beifall findet und daß auch die, durch die hergebrachte Bürgermeisterei-Einrichtung vollständig befriedigten Städte unter 10,000 Einwohnern nicht etwa zahlreich auf die Verleihung der altpreußischen Städte-Ordnung antragen, wenn auch in der Einführungsordre möglichste Berücksichtigung der eingelebten Verfassung und der eigenthümlichen Verwaltungsverhältnisse anempfohlen wird.

c) die Landgemeinden der östlichen Provinzen.

In den östlichen Provinzen wurde die vorgefundene harte slavische Leibeigenschaft durch die Eroberung der deutschen Herren nicht gemildert; was von freiem deutschen Bauernthum eingedrungen war, ging unter der Ungunst der kriegerischen Zeiten wieder zu Grunde; auf eine Erleichterung der drückenden Leibeigenschaft wirkte hier erst die Herrschaft der preußischen Fürsten,

Digitized by Google

die insbesondere auf ihren Domänen mit gutem Beispiel vorangingen. Auch unter der neuen Erbunterthänigkeit blieben jedoch die Besitzer bäuerlicher Stellen die rechtloseste, abhängigste Unterthanenklasse. Ihre Kinder mußten gegen ein Zwangsgesindelohn auf dem Rittergute, durften nur mit spezieller Erlaubniß auswärts dienen, und waren bei unordentlichem oder faulem Dienste dem Züchtigungsrechte der Gutsherrschaft unterworfen; sie konnten sich ohne Zustimmung des Gutsherrn weder verheirathen, noch zu einem bürgerlichen Gewerbe übergehen, sie mußten sich in jede dienstpflichtige Stelle einweisen lassen, und wenn der Bauer ohne Testament starb, so stand es wieder in dem Ermessen des Gutsherrn, welches Kind die unterthänige Stelle übernehmen solle. Aus diesen Besitzern der im Dorfe gelegenen meist laßitisch oder erbpachtweise besessenen bäuerlichen Stellen bestand die Dorfgemeinde, deren Mitglieder zur Nutzung der Gemeindeweiden und Gemeindewaldungen berechtigt waren. Ihr Vorsteher war der wiederum von der Gutsherrschaft ernannte Schulze, dem mit Zuziehung der Schöppen die Verwaltung des Gemeindevermögens, und die Sorge für Befolgung der Dorf- und Polizei-Ordnungen oblag; die Gerichts- und Polizei-Obrigkeit stand bei der Gutsherrschaft, und ohne deren Genehmigung konnte die Gemeinde weder unbewegliche Güter an sich bringen, noch pachten, noch ihre Gemeindegüter veräußern oder verpfänden. Mit der neueren Gesetzgebung, mit der Aufhebung der Erbunterthänigkeit, der Verleihung der bäuerlichen Grundstücke zum freien Eigenthum, der Ablösung der Dienste haben sich alle diese Verhältnisse von Grund aus geändert. Seit 50 Jahren hat sich das städtische Gewerbe über das ganze Land verbreitet, Fabriken sind errichtet, die Gutsherren sind nebendem zu Fabrikherren geworden; es hat sich ein freier Stand nach Lage und Gelegenheit von ländlichen und industriellen Taglöhnern gebildet, durch den freien Verkehr mit dem Grundeigenthum ist die alte Eintheilung der bäuerlichen Besitzer in Hüfner, Kossäthen (Gärtner) und Büdner (Häusler) aufgelöst, durch die Separation sind die zerstreuten Grundstücke der Bauernhöfe zusammengelegt und einer besseren Bewirthschaftung zugänglicher geworden. Mannigfaltige Kommunalanstalten, Schulen, Feuerpolizei-Anstalten, Armenan-

Digitized by Google

stalten, Wege, Brücken ꝛc. sind in's Leben getreten, sie erfordern ein höheres Maß und eine neue Vertheilung des Gemeindeaufwands, dem sich der Rittergutsbesitzer, dessen Gebäude und Felder in der Regel mit denjenigen des Dorfes zusammenliegen, der an den meisten der Gemeinde-Anstalten Theil nimmt, am Wenigsten entziehen darf.

Die ältere Gemeindeverfassung, nach welcher der Gutsherr außer und über der Gemeine stand und sie obrigkeitlich und vormundschaftlich beherrschte, trifft dafür keinerlei Vorkehr. Dennoch fand das Zustandekommen einer neuen, den Verhältnissen angemessenen Kommunalordnung keine eifrigeren Gegner als die Rittergutsbesitzer. Ihr ganzes Dichten und Trachten war darauf gerichtet, die unpassende Trennung des Rittergutes von der Gemeine und ihre überlebten obrigkeitlichen Rechte festzuhalten. Als daher unter dem 31. Januar 1850 die neue Verfassungsurkunde für den preußischen Staat erschien und diese im §. 42 die gutsherrliche Polizei und obrigkeitliche Gewalt aufhob, und die neue Gemeinde-Ordnung vom 11. März 1850 ohne wesentlicher Unterscheidung zwischen Stadt- und Landgemeinden nur besondere Bestimmungen für Gemeinden über und unter 1500 Einwohnern aufstellte, jedoch nach §. 146 Güter, welche bisher keiner Gemeinde angehört hatten, für selbstständige Gemeinden erklärte, oder aber bestehenden Gemeinden zuwies, wurden diese Bestimmungen von der reaktionären Partei als revolutionäre Attentate gegen das Prinzip der ständischen Gliederung und die historischen Rechte des Adels auf das Unermüdlichste befehdet.

Man weiß, welcher Steuerung das preußische Staatsschiff in den Tagen von Olmütz gehorchte. §. 42 der Verfassungs-Urkunde und die neue Gemeinde-Ordnung wurden wieder aufgehoben. Vergeblich versuchte eine Anzahl Mitglieder der zweiten Kammer (aus verschiedenen Fraktionen) durch eine ausführlich gearbeitete Vorlage (das sog. blaue Buch, Berlin bei Reimer) dem Bedürfnisse nach einer zeitgemäßen Landgemeinde-Ordnung für die 6 östlichen Provinzen gerecht zu werden; die Vorlage wurde abgewiesen, und ein paar Gesetze durchgebracht (14. April 1856), die den Feudalbestrebungen, so weit es nur anging, Vorschub leisteten. Zwar konnte

Digitized by Google

man nicht wagen, die Gutsunterthänigkeit wieder herzustellen. Im Besitze der Polizeigewalt hatten jedoch die Rittergutsbesitzer hinreichenden Spielraum, um die Herrschaft der kleinen Herren über die Dorfgemeinden wieder zu befestigen. In diesem Sinne verfügte daher das eine der neuen Gesetze als Ergänzung des Abschnitts 2 Titel 7 Thl. II des Allg.-L.-R. (über die Landgemeinden, in welchen die Unterthänigkeit herrschte und über welche der Rittergutsbesitzer gutsherrliche Rechte übte) die Wiederherstellung der polizeiobrigkeitlichen Rechte und der (landrechtlichen) vormundschaftlichen Aufsicht der Rittergutsbesitzer über die Landgemeinden. Wiederum sollten diese weder über ihr corporatives Grundeigenthum im Wege der Veräußerung oder Verpfändung frei disponiren, noch dergleichen Grundeigenthum ohne Genehmigung der Rittergutsbesitzer erwerben dürfen, und wiederum die Wahl ihres Gemeindevorstandes von dem Rittergutsbesitzer nach Anhörung der Gemeinde und unter Bestätigung des Landraths abhängen. Andererseits offenbarte doch auch diese Gesetzgebung die Uebermacht der Natur der Dinge über eine verblendete Reaktion. Obwohl dieser die Gemeinde-Ordnung vom 11. März 1850 verhaßt war, insofern sie Stadt und Land, Rittergut und Landgemeinden nicht ausdrücklich und bestimmt unterschied, so konnten doch die neuen Verhältnisse, die sich seit 50 Jahren gebildet hatten, nicht länger in der Luft schweben, irgendwelche gesetzliche Bestimmungen darüber mußten erfolgen; insbesondere drängte das Bedürfniß nach einer Form der Vereinigung zwischen den Rittergutsbesitzern und den Dörfern, deren Besitzungen im Gemenge lagen. Nach der Novelle soll daher auch eine derartige Vereinigung in der Weise zu Stande kommen, daß ein für jede Oertlichkeit besonders zu entwerfendes und vom Könige zu bestätigendes Statut die näheren Bestimmungen enthält, worunter hauptsächlich der Vorsitz des Rittergutsbesitzers in der Gemeinde, seine Vertretung in derselben durch einen seiner Beamten, ein seinem größeren Besitz angemessenes Stimmrecht und seine Stellung bei einer vorkommenden Gemeindevertretung genannt werden.

Es existirt jedoch noch eine Reihe bedeutsamer Verhältnisse z. B. die Aufnahme einer Fabrik mit ihren Arbeitern in die Ge-

Digitized by Google

meine, die Feststellung des Stimmrechts für die verschiedenen Klassen der Gemeindemitglieder, das Kollektivrecht der kleinen Grundbesitzer, die Feststellung der Kommunal-Abgabenvertheilungs-Prinzipien, und Anderes, wie es in früheren Zeiten durch eine besondere Dorfordnung regulirt wurde, wofür in der Novelle, auch nur prinzipiell, unvollständig oder überhaupt nicht vorgesehen war. Um diese Lücke der Gesetzgebung zu ergänzen erließ der Minister des Innern unter dem 29. Okt. 1855 noch besondere Instruktionen, um die Novelle im Zusammenhange mit den älteren Rechtszuständen zur Ausführung zur bringen. Was die eigentliche Aufgabe der Gesetzgebung, sollte jetzt eine Ministerialinstruktion in's Leben rufen! Und das ist noch nicht die schlimmste Seite dieses Versuchs, ein altes abgestorbenes Gesetz durch eine Novelle zu ergänzen. Auch ihrem materiellen Inhalte nach waren die Bestimmungen, wodurch §. 42 d. Verf.-Urk. und die neue Gemeindeordnung beseitigt wurden, eine vollständige Fehlgeburt. Die Erfahrung hat vielfältig Beweise geliefert, daß die meisten Rittergutsbesitzer ihrem polizeiobrigkeitlichen Amte ohne den Beistand der nunmehr beseitigten Justitiarien nicht gewachsen sind. Die Verhältnisse sind durch den Fortschritt der Zeit viel komplizirter geworden und erfordern eine ihnen fremde Gesetzkenntniß und geschäftliche Ausbildung. Man darf nur an den gegenwärtigen Gewerbebetrieb auf dem Lande, an die Baupolizei, an die Wegepolizei, an die Parzellirungen und die damit verknüpften Abgaben-Vertheilungen, an das Niederlassungs- und Ansiedlungswesen und an die Armenverhältnisse erinnern. Ueberdem sind die Herren häufig abwesend und überlassen dann die Geschäfte ihren noch weniger kompetenten Beamten, Verwaltern oder Gemeindevorstehern. Als natürliche Folge und erfahrungsgemäß muß der Landrath häufig in's Mittel treten und eine Masse von Geschäften übernehmen, die eigentlich durch die Ortspolizeibehörde abzumachen sind. Noch verderblicher wirkt die obrigkeitliche Gewalt als Pertinenz des Ritterguts auf die bürgerlichen und Rechtsverhältnisse der ländlichen Bewohner. Der Rittergutsbesitzer ist nur zu geneigt, seine Polizeigewalt auf Verhältnisse zu übertragen, wo seine Privatinteressen mit denen seiner Untergebenen, seiner Arbeiter und seines Gesindes kollidi-

Digitized by Google

ren; er wird dann Partei und Richter in Einer Person, er verlangt als Obrigkeit einen Gehorsam und eine Unterwürfigkeit von den Dorfeingesessenen, wodurch sich unter gesetzlicher Decke die feudale Abhängigkeit faktisch wieder einschleicht. Diesen Uebelständen einigermaßen zu begegnen, sollten daher auch nach der Gemeindeordnung vom 11. März 1850, im Kreise größere Polizeidistrikte, mit geeigneten Rittergutsbesitzern als Kreisamtmännern an der Spitze, gebildet werden. In das Gesetz vom 14. April 1856 über die ländlichen Ortsobrigkeiten fand jedoch dieser Vorschlag keine Aufnahme; die obrigkeitliche Gewalt soll vielmehr dem Rittergut als ein anklebendes Recht verbleiben, und nach §. 8 sogar neue Verleihungen an dergleichen Güter durch die Krone stattfinden. Solche Rechtsfiktionen mochte das Mittelalter großziehen, sie widersprechen allen staatsrechtlichen Verhältnissen der Gegenwart. In allen civilisirten Staaten Europa's, in England, Frankreich, Oesterreich und dem größten Theil von Deutschland ist die Polizeigewalt ein unveräußerliches Recht der Krone. Ueberall hat hier das Bedürfniß dahin geführt, daß man für das Land und die kleinern Städte Polizeidistrikte bildete, und an deren Spitze, sei es als Ehrenamt oder gegen Remuneration, geschäftskundige Männer stellte. Schon in älteren Zeiten bildeten sich diese Aemter unter dem Vorsitz eines Amtmanns, es ist eine altdeutsche Einrichtung, die gutsherrliche Polizei wesentlich slavischen Ursprungs und eine feudale Schmarotzerpflanze. Wollen die Rittergutsbesitzer an der Verwaltung Theil nehmen, so mögen sie vor allen Dingen den Landrath im Kreise durch Uebernahme eines Theils der Polizeigeschäfte und der Kreis-Amtmannsstellen unterstützen; die Wiederherstellung einer feudalen Polizeiobrigkeit widerspricht allen Anforderungen der Gegenwart.

Werfen wir einen Rückblick auf die Kommunalgesetze der letzten 30 Jahre, wie sie im Vorstehenden vorgeführt wurden, so finden wir darin überall das Prinzip der ständischen Gliederung mit Bevorzugung des großen Grundbesitzes. Wir finden das Bestreben, auf dem Lande das Rittergut von der Gemeinde zu trennen und Selbstständigkeit und Freiheit der Dorfgemeinden im Interesse der Vormundschaft der Rittergüter auf ein Maß

Digitized by Google

herabzudrücken, daß ihnen nicht einmal die Wahl ihres Vorstandes bleibt. Wir finden dies Bestreben in den westlichen Provinzen, wo mehrere Gemeinden oder Rittergut und Gemeinde zusammengeschlagen waren, und die Bedürfnisse Stadt und Land zusammengeführt hatten, und wo man diese naturgemäße und historische Verbindung wieder aufzulösen trachtet. Wir finden dasselbe Streben im kreisständischen, Rittergut, Stadt- und Landgemeinde umschließenden Verbande, wo man den Rittergutsbesitzern im Widerspruch mit der ganzen realen Vermögens- und Bildungsvertheilung ein aus feudalistischer Zeit herstammendes Uebergewicht zu erhalten, und in den Provinzialständen, wo man ihnen ein ähnliches, wenn auch nicht so auffallendes Uebergewicht zu sichern sucht. In dieser Richtung kann sich ein gedeihliches Selfgovernment unmöglich ausbilden. Aber die Verhältnisse werden diese aufgezwungene Richtung auch nicht lange mehr ertragen; die Reaktion mag sich die Augen noch so fest zuhalten, die europäische Gesellschaft ist seit siebzig Jahren in ein neues Stadium ihrer Entwicklung getreten. Der Drang nach freier bürgerlicher Entwicklung der bis dahin ständisch gebundenen individuellen Kräfte ist unter der großen Masse des Mittelstandes und der unteren Volksklassen lebendig geworden. Die wunderbaren Erfindungen der Neuzeit, ihre Herrschaft über alle Naturkräfte fördern den Wohlstand und das Vermögen dieser Klassen, die kaum minder wunderbare Entfaltung aller Bildungsmittel verleiht ihnen die Klarheit und Besonnenheit, die dem Ziele stetig aber unwiderstehlich näher rückt. Es ist nicht einmal eine verständig-egoistische, viel weniger eine vaterländisch-konservative Politik, wenn man diese wohlthätige Zeitströmung durch leere Beschuldigungen und kavaliere Verfassungsuntreue zu hemmen sucht. Ein solches Beginnen ist zugleich thöricht und ungerecht. Ueber die Auflösung aller bürgerlichen Ordnung und sittlichen Bande, die Auflehnung gegen die Obrigkeit, die steigenden Ansprüche der Selbstsucht zu klagen, ziemt denjenigen am Wenigsten, die zur Rettung ihrer Privilegien ein ungesetzliches System der Verwaltungswillkühr zu begünstigen nicht verschmähen. Wogegen die mittleren und unteren Klassen ankämpfen, das ist nicht die lebendige und jedem

Digitized by Google

Preußen theure Tradition des Königthums, das sind die unlebendigen und jedem gebildeten Fühlen und Denken verhaßten Traditionen der Feudalzeit, jene Kastenunterschiede, wodurch noch bis zu Anfange dieses Jahrhunderts der größte Theil der niedern Volksklassen in einer schmählichen, wahrlich nicht christlichen Knechtschaft gefesselt wurde. Die Selbstsucht liegt nur da, wo eine kleine Anzahl Bevorzugter die große Masse der Gesellschaft als Rohmaterial für ihr genußsüchtiges Dasein zu mißbrauchen strebt. Für die Unterschiede der bürgerlichen Gesellschaft ist durch die Uebermacht der Natur und des Schicksals zur Genüge gesorgt; soweit wir sehen, wird der Boden Preußens von Bauern und Handwerkern, von Fabrik- und Handelsherren, von Gelehrten und Beamten, von Militärs und trotz ihrer Klagen über fortdauernde Verkürzung auch von großen Grundbesitzern bevölkert sein; die verschiedene Ausstattung durch Geburt, Vermögen, Erziehung und Bildung setzen jeder gesellschaftlichen Nivellirung unübersteigliche Grenzen. Es bleibt nur die Sorge, daß man den Klassen und Individuen, denen das Schicksal die geringste Gunst zuwendete, den Wettlauf nicht noch durch politischen Machtmißbrauch künstlich erschwere.

Durch die Uebermacht des Geldkapitals und seine besitzlose Proles soll, so heißt es, der Halt jeder konservativen Gesinnung und Politik, der große Grundbesitz, zu Staub zerrieben werden. Für den überschuldeten, verkommenen Grundbesitzer wäre es allerdings ein erwünschter Halt, wenn ihn die Vervielfältigung der Fideikommisse, die Befestigung der Wuchergesetze, der bürgerlichen Verpflichtung des Schuldenzahlens auch für die kürzeste Frist enthöbe. Und wenn erst die ländliche Polizeiobrigkeit den Lohn wieder regulirte, dürfte sich auch die ländliche Proles durch Auswanderung oder durch Hunger und Elend ungemein rasch wieder vermindern. Wo blieben aber die ritterschaftlichen Fabriken und die hohen Produktenpreise, die moderne Freudigkeit der Unternehmung und Arbeit, wenn es je gelänge das Geldkapital und den Lohnarbeiterstand in seine mittelalterliche Schutzlosigkeit zurückzuwerfen? Wir hegen billig Zweifel, ob den wohlhäbigen Herren Reaktionären mit dem schweren Rüstzeug und der hungrigen Grandezza unserer mittelalterlichen Ba-

Digitized by Google

rone und Raubritter gedient wäre. Sind ihnen aber die Fleischtöpfe der modernen Industrie an's Herz gewachsen, so bleibt Nichts übrig, als daß sie auch die Hebel dieser Industrie, die bürgerliche Freiheit und ihre ökonomischen Segnungen begreifen und ertragen lernen.

Dem freien Eigenthum, der freien Arbeit und der freien Gemeindeverfassung aber mögen es die Rittergutsbesitzer getrost überlassen, daß man den neuen Aufgaben und Pflichten, die diese Periode der freien Entwicklung aller produktiven Kräfte naturgemäß mit sich führt, nach allen Seiten gerecht werde. Wer seinen Kindern keine Privilegien, nur die Früchte der Arbeit und der Erziehung zu hinterlassen hat, der läßt sich die Vermehrung dieses Erbes mit doppeltem Eifer angelegen sein. Der Fleiß eines freien Bauernstandes erhält nicht allein, er mehrt auch, und um so rascher, je üppiger durch die Kraft seiner eigenen Söhne die Industrie und der Konsumentenwohlstand ringsum aufblüht. Es bedarf keiner Majorate und Dispositionsbeschränkungen, um das Bauerngut bei der Familie zu erhalten, es genügt der Segen des freien Eigenthums und der freien Arbeit, um die ausziehenden Kinder billig und einträchtig auszustatten. Wenn aber doch eigene Verschuldung oder das Schicksal die Familie und das Familiengut auseinanderstreut, so ist es nicht das Bodenproletariat, das sich in die Splitter theilt. Es kauft auch auf dem Lande nur, wer die Mittel dazu hat, und das sind nicht die Besitzlosen, sondern die kleinen und großen Grundeigenthümer. Nach den Erfahrungen in unseren östlichen Landestheilen läge die Besorgniß viel näher, daß auf diesem Wege die selbstständigen Bauernstellen, gleichwie einst in England, allmälig durch den großen Grundbesitz aufgezehrt würden. Doch ist auch diese Befürchtung chimärisch, wo im Gegensatz zu England und zu den Bestrebungen unserer Junkerpartei, der Bauer mit den Vortheilen der wirthschaftlichen Freiheit auch der Vorzüge des Selfgovernment theilhaftig wird. Es gibt keinen Stand, der sein Eigenthum so fest an's Herz schließt, wie der Landmann, wenn er aus der Scholle mit der Wohlhabenheit auch die soziale Geltung und die öffentlichen Ehren eines unabhängigen Gemeindebürgers erblühen sieht.

Digitized by Google

Die Verwirklichung dieser freien Gemeindeverfassung bleibt die Aufgabe der nächsten Zukunft. Zu dem Zweck wird es darauf ankommen, daß man dem Rittergut und der bäuerlichen Gemeinde ihre rechte Stelle in der Gemeindeverwaltung anweist. Das Zusammenwohnen in kleinern und größern Bezirken bestimmt die gemeinschaftlichen Bedürfnisse, und was von Natur zusammengehört, soll die Gesetzgebung nicht künstlich auseinanderreißen. Wo das Rittergut von der Gemeinde getrennt liegt, mag es einen selbstständigen Bezirk bilden; wo es mit der Gemeinde zusammenliegt, ist ihre Vereinigung durch die Natur geboten. In dieser Verbindung wird die Natur der Dinge, der überwiegende Einfluß des größeren Vermögens und der höheren Bildung, dem Rittergutsbesitzer seine rechte, d. h. die leitende Stellung zuwenden. Nur müssen erst die ritterschaftlichen Privilegien fallen, die gegenwärtig die natürliche Interessen-Gemeinschaft und -Ergänzung beider Theile mit Gewalt auseinanderzerren. Es muß die zwingende Obervormundschaft und Polizeigewalt und mit ihr die Steuerexemtionen der großen Grundbesitzer beseitigt werden. Auf diesem neuen Rechtsboden werden die gebildeten und humanen Grundherren die natürlichen Führer der Gemeinen in der Gemeinde, in der Kreis- und Provinzialverfassung; eine geborene Aristokratie, die ohne gehässige Privilegien nur um so fester wurzelt. Im Bauer wohnt eine angeborne Achtung für das große Grundeigenthum, schon der 2 Hüfner dünkt sich bedeutender als der 1 Hüfner, und wer hunderte von Morgen besitzt und durch Generationen tüchtig und besonnen zusammenzuhalten weiß, wird sein Ansehen und seinen Familiennamen in demselben Verhältniß wachsen und wurzeln sehen. So ist es in England in der Kreis- und Grafschaftsverwaltung, der Gutsherr lebt in und für die Grafschaft, zahlt die höchsten Steuern, bringt dem Kreise und der Grafschaft die meisten Opfer: und darin und nicht etwa in der Abhängigkeit seiner Gutspächter wurzelt sein öffentliches Ansehen. Aehnlich ist es in unserer eigenen Provinz Westphalen, auch hier steht der Rittergutsbesitzer inmitten der Gemeinde.

Sind erst die Landgemeinden in diesem Sinne eingerichtet, so wird auch die zeitgemäße Umgestaltung der Kreisverbände

Digitized by Google

nicht schwer fallen. In diesem weiteren Verbande gilt es, wie den Landgemeinden, so dem seit 40 Jahren neu eingeschobenen Elemente, den Städten ihr gebührendes Recht zu geben; der Kreisverband kann nicht ferner eine Korporation privilegirter Feudalbesitzer bilden. Zwischen Stadt und Land, zwischen den Rittergütern und Gemeinden muß das Stimmverhältniß, und zwar bei jenen nach dem Maßstabe der Bevölkerung, bei diesen nach der Vertheilung der Bodenfläche unter Rittergut und Gemeinde, mit Berücksichtigung der Steuerkräfte, regulirt werden. Auch im Kreisverband werden sich dann vorzugsweise dem eingesessenen Gutsbesitzer die verschiedenartigsten Aufgaben als ein reiches Feld der öffentlichen Thätigkeit darbieten. So die Unterstützung des Landraths in den Angelegenheiten, die die dem Kreisverbande auferlegten Staatslasten betreffen, also in den Kreiskommissionen zur Einschätzung in die Einkommensteuer und zur Prüfung der Reklamationen gegen die Klassensteuer, in den Militärangelegenheiten zur Ergänzung des stehenden Heeres, zur Stellung der Landwehrpferde, zur Abhaltung der Manövers. So die Theilnahme an der Verwaltung der eigentlichen Kreiskommunalgeschäfte, der Ausführung von Landesmeliorationen, der Beschaffung der Arbeits-, Armen- und Krankenhäuser, der Feuersozietätsangelegenheiten, Sparkassen, Kreditanstalten für bäuerliche Grundstücke ꝛc. So insbesondere auch die Unterstützung des Landraths in der Kreispolizei durch Uebernahme des ebenso unentbehrlichen als ehrenvollen Postens eines Kreisamtmanns für die Polizeiverwaltung der kleineren Distrikte.

Für die Provinzialverbände werden nur diejenigen Anstalten verbleiben, deren Errichtung und Unterhaltung einen großen Bezirk erfordert. Die Verhältnisse haben sich in Preußen so gestaltet, daß diese Bezirke in der Regel den Regierungsbezirk überschreiten oder aus früherer Zeit andere Grenzen haben (z. B. Ober- und Niederlausitz, Kurmark, Neumark). Es sind jedoch ganz andere Umstände als dieser zufällige Grund, die einer Uebertragung der Funktionen unserer Regierungen an die Provinzialvertretung auch in Zukunft widerstreiten. In England sind alle die oben bezeichneten Aufsichts-Aufgaben einer preußischen Regierung in der That der Grafschaftverwaltung übertragen. Dort war aber

Digitized by Google

die Ausbildung der Verwaltung seit Jahrhunderten so zu sagen sich selbst überlassen, und nach der hervorragenden Stellung, die der Grundaristokratie in dem ganzen Gesellschafts- und politischen Leben zufiel, konnte es im naturwüchsigen Werden der Dinge nicht ausbleiben, daß ihr auch die Grafschaftsverwaltung in die Hände kam. Allein unser Staatswesen wurde nicht nur auf dem gerade umgekehrten Weg, aus den Trümmern der widerstrebenden Feudalstände durch die starke Hand des Königthums aufgebaut. Uns fehlt nicht nur das aristokratische Zeug zu den 14,000 unentgeltlich und parteilos funktionirenden Friedensrichtern. Aus dem neueren Entwicklungsgang der britischen Armen-, Schul- und städtischen Verwaltung dürfen wir auch entnehmen, daß für die Aufsichts-Aufgaben unserer Provinzialregierung durch einen intelligenten für den besonderen Zweck gebildeten und honorirten Beamtenstand besser gesorgt ist, als wenn dieselben den Kreis- und Provinzialständen überlassen würden. Für unsere Regierungen wird es sich auch in Zukunft weit weniger darum handeln, daß die Formen und der Kreis ihrer Verwaltungsthätigkeit, als daß der Geist, der sich in letzter Zeit in die Lösung dieser Aufgaben eingeschlichen hatte, ein grundsätzlich anderer werde. Die süße Gewöhnung des Alles-Gängelns und Leitens, die neuestens in eine wahre Präfektenwirthschaft auszuarten drohte, muß wiederum der staatsmännischen und volksthümlichen Denkungsweise weichen, die einst das altpreußische Beamtenthum und den preußischen Staat vor allen Nationen zur Ehre brachte. Ein Wesentliches wird dazu die oben befürwortete volksthümliche Umgestaltung der unteren Verwaltungsorganismen, der ländlichen und städtischen Gemeinden und Kreisverbände beitragen; vielleicht noch mehr aber der künftige Geist unserer

Regierung.

In Preußen regiert der König und seine verantwortlichen Minister. Dem Könige ist die Ernennung zu allen Justiz- und Verwaltungsstellen höhern Ranges vorbehalten, den Ministern, in seinem Namen, die Besetzung der niedern Stellen. Auch für

Digitized by Google

das Königthum besteht jedoch die Schranke, daß nach alten bestehenden Grundsätzen die Stellen in den Justiz- und Verwaltungskollegien nur solchen Personen übertragen werden können, deren Qualifikation durch unabhängige Kollegien wissenschaftlich und praktisch nachgewiesen ist. England kennt diese Schranke bekanntlich nicht; alle dahin zielenden Bemühungen werden durch die Uebergewalt des Parlaments und den Stellenhandel der Parlamentsmitglieder mit ihren Wählerschaften vereitelt. Ein diesem englischen ähnliches Protektions- und Günstlingswesen war in Preußen bis zu der Periode unbekannt, wo eine seitdem abgetretene Parteiregierung den englischen Parlamentarismus wenigstens in diesem Stück zu erreichen und zu überbieten strebte.

Auch die Subalternstellen können in Preußen nur nach vorangegangener mehrjähriger Amtsführung und nach bestimmten Grundsätzen (wonach den ausgedienten Militärs eine besondere Berücksichtigung zu Theil wird) definitiv nur an solche vergeben werden, die ihre Qualifikation dazu nachgewiesen haben. Nach einer Denkschrift des Ministeriums vom Dezember 1856 beläuft sich die Zahl der Staatsdiener in Preußen auf 51,000 mit einem Gehalte von 19 Millionen Thaler. Verglichen mit England und Wales, die mit der Preußischen Monarchie ohngefähr von gleicher Bevölkerung, hat Preußen demnach die geringere Beamtenzahl und ebenso die geringere Besoldungslast. Es befinden sich unter jener preußischen Beamtenzahl circa 15,000 Justizbeamte aller Art, darunter 3400 studirte Richter, über 7400 Justizsubalternbeamte und über 4000 dienende (sog. Unter-) Beamte, wobei die anerkannt höhern Leistungen der preußischen Justizeinrichtung nicht außer Acht zu lassen. Es finden sich ferner darunter 28—29,000 Verwaltungsbeamte, worunter über 2800 studirte, — ebenfalls eine geringere Zahl als in England. Die Stellen in den Kollegien sind meist von Männern des Mittelstandes, ein Theil davon mit Adeligen besetzt. Jedem Talent war hier jedoch von jeher von den untern bis in die höchsten Stellen vollkommen freie Bahn.

Mit Hilfe dieses Beamtenstandes wurde unter Friedrich Wilhelm III. nicht allein die Justizverwaltung in überkommener Integrität erhalten, durch eine durchgreifende Umgestaltung der

Digitized by Google

gesammten Staatsverwaltung wurde auch dem ganzen Volkskörper ein ganz neues Leben eingeflößt. Es wurden im Laufe weniger Jahrzehnte die Bauern mit den Rittergutsbesitzern auseinandergesetzt, alle Eigenthumsbeschränkungen, alle Dienste und Servitute abgelöst, die Grundstücke durch die Separationen zusammengelegt, das Abgabensystem vollständig reformirt, die Finanzverwaltung auf's klarste geordnet, der innere Verkehr von allen Hemmungen befreit, der deutsche Zollverein zu Stande gebracht, der Volksunterricht ungemein vervollkommnet. Ohne Uebertreibung läßt sich behaupten, daß keine parlamentarische Regierung je in so kurzer Zeit so umfassende Reformen durchführte, wie die bureaukratische Verwaltung Preußens unter Friedrich Wilhelm III.

Es waren nur die natürlichen und gesunden Früchte dieser Reformen und der gleichzeitig in ganz Europa fortschreitenden politischen Entwicklung, wenn unter Friedrich Wilhelm IV. ein in Wohlstand und Bildung mächtig erstarktes Volk nach Lockerung der straffen Bevormundung, nach selbstthätigem Miteingreifen in das öffentliche Leben, und nach Sicherung der politischen Freiheit durch eine geregelte Verfassung sich sehnte. Es war natürlich, daß es hierbei, wie die übrigen Völker des europäischen Kontinents, nach Großbrittanien hinüberschaute, und bei dessen Verfassung in die Schule ging. Es lag in seiner politischen Unerfahrenheit, wenn es die englischen Institutionen mit zu geringer Berücksichtigung seiner eigenen eigenthümlichen Verhältnisse zu übertragen versuchte. Unser Staat ist durch das Königthum gegründet, unser Volk ist durch das Königthum mit Hilfe eines intelligenten Beamtenstandes regenerirt, unsere Verwaltung stützt sich überall auf dieses Beamtenthum: so wird auch in unserer Verfassung nicht, wie in England, die Aristokratie, sondern das Königthum die Führung, und das Beamtenthum stets eine geachtete und einflußreiche Stellung behaupten. So will es die lebendige Tradition und die Macht der realen Verhältnisse, von denen wohl eine vorübergehende, aber keine nachhaltige Abweichung möglich ist.

Die Geburtswehen unserer Verfassung sind rasch vorübergegangen, und es ist darin weder die Macht noch die Pietät ge-

Digitized by Google

gen die Krone untergegangen. Der König herrscht in der Exekutive, über die Armee und in den Herzen des Preußenvolks. Aber von beiden Seiten hat man sich auch überzeugen können, wie ohne eine freie und kraftvolle Volksvertretung jede Gewähr für alle die Güter, denen der preußische Staat seine Größe und die Krone ihr Ansehen verdankt, zum bloßen Schein herabsinkt. Es bedarf einer Volksrepräsentation mit Gesetzgebungs- und Steuerbewilligungsrecht, einer verfassungsmäßigen Kontrolle der Minister und ihrer ganzen abhängigen Verwaltung, wenn Gesetzgebung und Verwaltung zeitgemäß und volksthümlich ausgebaut und unlauteren und selbstsüchtigen Einflüssen gewehrt werden soll.

Ganz eitel erscheint dabei jene absichtlich unterhaltene Besorgniß, als ob uns dieser Weg dem gefährlichen Abhang einer demokratischen Nivellirung der Staatsverfassung zuführte. Das monarchische Bewußtsein des Volkes war selbst in der Zeit, wo eine unselige Zauberpolitik die blinde Leidenschaft der Masse aufstachelte, nie ernstlich gefährdet. Seitdem aber ist es nicht etwa die Ueberspannung demokratischer Tendenzen, die einer friedlichen und gedeihlichen Entwicklung unseres Verfassungslebens Gefahr bringt. Es sind die Bestrebungen einer fanatischen Reaktion, welche die Integrität der Verwaltnng zu untergraben suchen, die das preußische Unterhaus zu bekämpfen haben wird. Wenn die Segnungen einer konstitutionellen Verfassung unter der Masse unseres Volks noch so wenig begriffen sind, so trifft die Verantwortung vor Allem die selbstsüchtige gedankenlose Privilegienpolitik unserer Reaktionäre. Wer seiner geringeren politischen Bildung nach nur auf die nächsten Erfolge schaut, konnte sich für eine Verfassung nicht erwärmen, die nur geschaffen schien, um der Feudalpartei allmälig all' das Terrain wiederzugewinnen, was ihr das Beamtenthum in vierzigjährigem heißen Kampfe abgerungen hatte. Auf der Niederkämpfung dieser feudalen Reaktion ruht die Zukunft der Verwaltung und der Verfassung Preußens. Diese Reaktion wird hauptsächlich in unserem Oberhause, in welchem dem grundbesitzenden Adel ein entschiedenes Uebergewicht gegeben ist, seine dauernde Stütze suchen. Unser Adel möge sich aber den englischen zum Vorbild nehmen, der in entscheidenden Augenblicken seine Sonderinteressen immer

Digitized by Google

dem Wohl des Vaterlandes zum Opfer gebracht, und sich dadurch die Achtung des Volks gesichert hat. Bei einer ähnlichen Haltung wird auch unserem Adel diese Achtung nicht entgehen.

An dem glücklichen Ausgang dieses Kampfes gegen die Reaktion aber wird uns eine vorübergehende Ungunst der Verhältnisse nicht irre machen. Wir besitzen dafür die sichere Gewähr in den ruhmvollen und lebendigen Traditionen und der zwingenden Nöthigung der äußeren Lebensverhältnisse unseres Staats. Die preußische Monarchie ist noch jung unter den europäischen Großstaaten; sie ist unter ihnen der kleinste, aber ihre Geschichte ist reich an Ehren. Zur militärischen Vertheidigung ungünstig gelegen muß sie in einem durch alle Klassen militärisch gebildeten für die Rettung des Staats Alles hingebenden Volke ihre hauptsächlichste Stütze, der Feind muß in dem Geiste dieses Volks einen nicht zu überwältigenden Widerstand finden. Dieser Geist, der sich unter schweren Prüfungen ausgebildet und auf den Schlachtfeldern bewährt hat, kann nur durch eine freie Entwicklung der Volkskräfte nach allen Seiten, und durch eine Verfassung, welche diese Entwicklung sichert und das Selbstgefühl der Nation hebt, aufrecht erhalten werden; er muß unter der Herrschaft bevorrechteter Klassen erlöschen. Er wird sich bewähren in der Anhänglichkeit an die Dynastie und die Verfassung, in dem zeitgemäßen Ausbau unserer Verwaltung, in den Fortschritten der bürgerlichen Freiheit, in der friedlichen Entwicklung der Sitte, Bildung und Wohlhabenheit. Er wird sich nicht minder bewähren, wenn je die Gegner deutscher Kultur und Unabhängigkeit unser Volksheer wieder unter die Fahnen rufen. Stark in sich selbst wird auch Preußen seinem Berufe für Deutschland gerecht werden. Deutschland bedarf dieser Führung, wenn es der Hindernisse seiner inneren Entwicklung Herr werden und den ihm gebührenden Rang unter den Nationen erringen will; und es wird sich unserer Hegemonie bereitwillig fügen, wenn wir der loyalen Achtung seiner Stammes-Eigenthümlichkeiten und Verfassungen einen energischen Fortschrittstrieb und dem Stolz auf unsre Traditionen auch die Kraft des Vollbringens zuzugesellen wissen.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

This book should be returned to the Library on or before the last date stamped below.

A fine of five cents a day is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.

~~DUE FEB 26 '48~~

DUE APR 28 '48

Digitized by Google